

EL DECOMISO EN EL  
CODIGO SANITARIO VIGENTE

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OPTAR AL GRADO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta  
JOSE ARTURO CANALES RIOS

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS FUE DIRIGIDA POR EL LIC. ALFONSO NAVA  
NEGRETE DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMI-  
NISTRATIVO DE ESTA FACULTAD.

A MIS PADRES; SR. JOSE R. CANALES T.  
Y SRA. SOCORRO R. DE CANALES, QUIENES  
ME HAN DADO LO QUE AHORA SOY.

CON AFECTO SINCERO A MI  
HERMANO RENE.

A MI ESPOSA LA SRA. MARTHA R.  
DE CANALES QUIEN ES LA PROFUNDA  
DA RAZON DE MI VIDA.

CON RESPETO AL SR. MARIO LOPEZ RITO  
Y SRA. POR SUS ATINADOS CONSEJOS.

A MIS MAESTROS -QUE ME GUIARON  
POR EL CAMINO DE LA JUSTICIA A TRAVES  
DE MI CARRERA EN LA H. FACULTAD DE  
DERECHO.

A MIS AMIGOS DE SIEMPRE PARA  
QUIENES TENGO GRATITUD Y SIN  
CERO AFECTO.

## INDICE GENERAL

	Pág.
PROLOGO	1
I. GENERALIDADES DEL DECOMISO	4
I-A-1 Conceptos del Decomiso	4
I-A-2 Naturaleza Jurídica del Decomiso	8
I-A-3 Fuentes del Decomiso	15
I-A-4 Efectos del Decomiso	27
I-A-5 El Interés Público y el Decomiso	33
II. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECOMISO	37
II-B-1 Constitución de 1917 y el Decomiso	37
II-B-2 El Decomiso y la Expropia- ción	42
A) Conceptos	42
B) Elementos	45
C) Diferencias	46
II-B-3 El Decomiso y la Requisi- ción	47
A) Conceptos	47
B) Elementos	51
C) Diferencias	52
II-B-4 El Decomiso y la Confisca- ción	53
A) Conceptos	53
B) Elementos	54
C) Diferencias	56

	Pág.
III. EL DECOMISO Y LA SALUD PUBLICA	58
III-C-1 Autoridades Sanitarias	60
III-C-2 Sujetos del Decomiso	64
III-C-3 Policía en Materia de Salubridad	70
III-C-4 Recursos Administrativos y el Decomiso	76
CONCLUSIONES	85
RELACION DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS	87
BIBLIOGRAFIA	92

## P R O L O G O

La salud pública empieza a ser motivo de preocupación en el campo jurídico; ya que su reglamentación ha estado siempre a la zaga de la acción ejercida por Gobierno Mexicano.

La salud no puede esperar, en consecuencia, su reglamentación debe ser siempre actualizada.

El presente trabajo pretende dar a conocer la figura del decomiso en el Código Sanitario Vigente. Se analiza el concepto del mismo y su naturaleza jurídica para dilucidar si se trata de una figura de interés público o sólo de ejercicio de autoridad.

En el capítulo segundo, se estudian las bases constitucionales de la figura, comparándola con la expropiación, la requisición y la confiscación; para saber si su fundamento es correcto y su imposición puede encuadrarse dentro de los actos de la autoridad que no violan las garantías individuales.

Por último, en el capítulo tercero se aborda el problema de la salud pública que a juicio del suscrito es el elemento determinante de la figura del decomiso al considerar que las autoridades tienen capacidad para aplicarlo con los efectos que el mismo involucra.

Si el autor logra despertar interés en el

estudioso considera sin pretención que la misión de este pequeño trabajo se ha cumplido.

Primavera de 1973

## CAPITULO I

### GENERALIDADES DEL DECOMISO

I-A-1. CONCEPTOS DEL DECOMISO

I-A-2. NATURALEZA JURIDICA DEL DECOMISO

I-A-3. FUENTES DEL DECOMISO

I-A-4. EFECTOS DEL DECOMISO

I-A-5. EL INTERES PUBLICO Y EL DECOMISO

## I-A-1 CONCEPTOS DEL DECOMISO

Nos permitimos ensayar la definición del decomiso, misma que se expone a continuación:

Decomiso.- Es un acto de la Administración de control preventivo-represivo, que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles por haberse violado alguna norma, que afecte a la moral, la seguridad o la salud pública.

Análisis del concepto:

a) Preventivo: Es un acto de la Administración de control preventivo porque el Estado prevé una situación futura irregular, es decir el Estado tiene que prevenir un grado mayor de peligrosidad ejemplo de esto lo tenemos cuando se encuentra en el mercado un producto medicinal bajo de contenido en su fórmula.

b) Como consecuencia de lo anterior al no reunir las características ordenadas por la autoridad resulta la potestad a favor del Estado los bienes que caigan en comiso.

c) En relación a la moral y la salud pública; diremos que lo grave estriba en que en la primera se ataca y lesiona a los principios del hombre; y en la segunda como ya lo hemos expresado se ataca a la salud humana. Ejemplo de la primera tenemos a la pornografía.

d) En cuanto a la seguridad y a la salud pública diremos que existen leyes que sancionan enérgicamente al que atente contra la vida humana; en

cuanto a la salud pública existen leyes, reglamentos que contemplan figuras jurídicas como el decomiso que sanciona a los ataques a la salud del pueblo. Como ejemplo de una ley que preserva la seguridad tenemos nuestro Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

e) Salud pública: Cuando no se reúnen las características cualitativas o cuantitativas reglamentadas por el ordenamiento sanitario, ejemplo: de esto lo tenemos cuando se suministra un medicamento no haciendo caso a la formulación con la que ésta se ha aprobado por la Autoridad Sanitaria, y todavía más grave aun cuando un medicamento se suministra al público no estando registrado el producto. A continuación transcribimos algunas definiciones que a nuestro modo de ver son interesantes por lo que en ellas se expresa.

Concepto Jurídico del Decomiso.- "El decomiso o comiso no significa la pérdida total del patrimonio, es la privación coactiva de una parte de los bienes de una persona por razones de interés público.

Desde el punto de vista del interés administrativo y especialmente en relación IUS POLITIAE, el decomiso es la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización por razones de seguridad, moralidad o salubridad pública." (1) "Decomiso, sinónimo de comiso, según el Diccionario de la Real Academia Española tiene entre otras excepciones la siguiente; pena de perdimiento de la cosa

en que incurre el que comercia en géneros prohibidos o pena accesoria de privación o pérdida de los instrumentos a efectos del delito." (2)

Para Escriche, define al decomiso como "La reversión del dominio útil de un fundo antiféutico al dueño directo en caso de que el fundo sea de darle aviso como corresponda para que pueda usar del derecho de fatiga o tanteo, llamándose también comiso los mismos bienes comisados, esto es, los bienes que caen en pena de comiso, este autor sigue diciendo: Toda especie de confiscación viene de la palabra latina COMMISSUM, que se emplea en el mismo sentido en el campo del Derecho Romano." (3)

Martínez Alcubilla dice que comiso es "La pena de perdimiento de alguna cosa o género que se trafica con infracción de las leyes fiscales o de las caballerías, carruajes o buques, donde transporten o hallaren efectos de contrabando en ciertos casos o falta de los instrumentos en que se efectúa." (4)

Decomiso.- "Es una institución del derecho público que tiene por objeto la privación coactiva de una pérdida de los bienes de una persona, sin indemnización, por la comisión de una infracción y por razones de seguridad o salud pública." (5)

Como vemos el decomiso o comiso, es una institución administrativa poco estudiada en nuestro medio. En la legislación argentina esta figura, el decomiso no es considerada como una medida de se-

guridad sanitaria, que consiste en privar a una persona de bienes muebles, sin indemnización por violación de algún precepto legal. No obstante significa la pérdida definitiva de la cosa caída en comiso, toda indemnización es pues improcedente, además sirve a usos públicos, su esfera de aplicación es dilatada.

Sin embargo en algunas legislaciones el vocablo confiscación es considerado como equivalente a decomiso o comiso; cosa que no estamos de acuerdo, más adelante hacemos la diferencia entre estas dos figuras.

Como comentario señalamos, que nuestro Código Sanitario Vigente no define la figura del decomiso sólo se encuentra enunciada en algunos preceptos como sanción en los casos de violación a los mismos.

Es oportuno señalar y puntualizar sobre la falta de uniformidad del concepto, pues no ha sido objeto nunca el decomiso de una denominación uniforme, ni por parte de la doctrina, ni claro está en las legislaciones.

"En la mayor parte de los casos, se ha venido considerando como sinónimo de comiso; tal vez como una remota influencia del Derecho Romano, a mayor abundamiento existía lo que recibía el nombre de COMMISA, que era algo así como el derecho que el fisco tenía para adquirir el pleno derecho, sobre los bienes que alguien introducía o exportaba en fraude de los derechos de aduana o de cualquier

otro derecho fiscal." (6)

"Se explica pues, porque todavía en la actualidad en la mayoría de los diccionarios jurídicos se le conoce al decomiso como "comiso", y juristas como Martín Wolff y Guillermo Varas así lo denominen." (7)

## I-A-2 NATURALEZA JURIDICA DEL DECOMISO

Del análisis que hemos hecho de los elementos característicos del decomiso, de la definición propuesta encontramos que constituye indudablemente pérdida de la propiedad en ciertos casos origina la destrucción inmediata de la cosa o la enajenación de la misma, cuando la protección del interés público así lo requiera. En cuanto al propietario de los bienes decomisados, puede tratarse de una persona física o moral.

La órbita del decomiso es de aplicación dilatada, puesto que funciona tanto en el campo del derecho penal como en la legislación tributaria y en el poder de policía en materia de seguridad, moral y salud pública.

No importa la pérdida de los instrumentos por la infracción cometida independientemente de cualquier otra pena que pueda recaer; y en la última por cuanto tiene por objeto la reglamentación del uso a disposición de la propiedad privada por motivos de seguridad, moral y salud pública, si la cosa es nociva PER-SE, o si llega a constituir un peligro para el interés general la administración

pública impone su desapoderamiento definitivo, de todo esto se concluye que el decomiso es una medida eminentemente preventivo-represivo, que tiene por objeto la tutela del interés público y por lo tanto su naturaleza jurídica es la de sanción que incide sobre el patrimonio del infractor. Ya hemos expresado en el análisis del concepto de decomiso propuesto por nosotros que el carácter preventivo que tiene el decomiso es de que el Estado tiene que tomar medidas enérgicas para evitar un peligro grave en la salud humana, es por eso que insistimos en el carácter preventivo que tiene la figura del decomiso.

"El maestro Andrés Serra Rojas, señala que el decomiso aparece en nuestra legislación administrativa como una sanción, que prevé a una persona de bienes muebles sin indemnización por la infracción a una ley administrativa o en los casos indicados en el Código Penal. Sigue diciendo el citado maestro, debemos insistir en que desde el Derecho Romano el decomiso tiene el carácter de una pena accesoria." (8)

La sanción y la ejecución forzada constituye actos administrativos por medio de los cuales la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente los mandatos de la ley y las órdenes de la referida autoridad.

Una parte muy importante de la actividad administrativa son los actos de sanción, por virtud de

los cuales se castiga la infracción de las leyes o de las órdenes administrativas.

"El acto administrativo es decisión de autoridad administrativa no basta que emane de una autoridad administrativa, si no es necesario que tenga aptitud legal.

El acto administrativo es válido cuando tiene los requisitos legales necesarios para su formación. La legitimidad, es requisito substancial independiente de la competencia. En sentido Lato la legalidad y la legitimidad son supuestos esenciales de la validez del acto." (9)

El decomiso o comiso.- Es una sanción que funciona como accesoria de la condena contraversional. No es una pena principal.

Importa la pérdida de los instrumentos de la infracción, aunque generalmente incide o puede incidir sobre el patrimonio tiene el carácter de una medida preventiva.

Como ilustración a lo escrito nos permitimos dar un ejemplo: El Estado previendo una situación grave, procura retirar del mercado aquellos alimentos, bebidas y medicamentos que a juicio de éste sean lesivos a la salud del pueblo, esto explica que el Estado se preocupa por la salud previniendo enfermedades graves que pongan en peligro la vida humana. El comiso sólo puede recaer sobre las cosas que han sido empleadas como instrumentos, como ejemplo de lo anterior tenemos el siguiente: Las máquinas para fabricar alcoholes. El decomiso

como sanción es la consecuencia de la condena es un principio de éste que las cosas decomisadas revisten la condición jurídica de EXTRA-COMERCIIUM y deben ser destruidas, este principio admite una excepción; cuando un objeto puede tener alguna utilidad son incorporadas al patrimonio del Estado (Lato Sensu), aunque no siempre suceda esto como ejemplo tenemos al contrabando.

Así pues es de señalar que el decomiso no cambia por el desapoderamiento, su condición jurídica de RES PRIVATA, sólo que el legislador la consagra al dominio público. Las cosas "eminentemente" peligrosas u ofensivas dice Freund (Supra, 928, N. 5) y que no sirven a fines útiles no se repitan en estado legal" y su desapoderamiento coactivo expropietario en sentido Lato, no da lugar a resarcimiento.

Se puede catalogar al decomiso como un acto administrativo, en virtud de ser decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses.

Es necesario que la autoridad obre en ejercicio de sus propias funciones; que ejerza un poder inherente a su calidad de tal, y que la función sea administrada (competencia) esto entraña consecuencias importantes en lo que respecta a la validez del acto, es decir, que ésta obre en los límites de sus atribuciones. Si excede estos límites incurre en vicios de incompetencia, y según sea la

transgresión de la norma puede configurar como abuso o exceso de poder y ello es causa de anulación del acto. Si el Estado actúa u obra fuera de toda atribución violará el principio de autoridad. Consecuencia importante de ésta es la siguiente: Mientras el acto administrativo emanado de la autoridad incompetente obedecido en su forma y que implica exceso de poder está sujeto a la jurisdicción y competencia administrativa.

Si el Estado actúa fuera de su jurisdicción, lesionando así al gobernado, indiscutiblemente violará normas jurídicas que tutelan a éste.

Por otro lado diremos que el Estado al salirse por así decirlo de su competencia, estará invadiendo otras esferas ejemplo de esto diremos que en el caso de un contrabando de materias primas (antibióticas) si la Secretaría de Salubridad y Asistencia decomisara estas materias primas, objeto del contrabando, estaría invadiendo la competencia que en este caso le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo mismo puede decirse del abuso de autoridad que no puede confundirse el exceso con el abuso de autoridad, que es delito sujeto a la jurisdicción penal, o es simplemente el acto administrativo ilegal.

Los actos de autoridad son los que la administración pública realiza normalmente en el cumplimiento de sus funciones jurídicas esenciales.

El decomiso en materia de salubridad es considerado

do como una privación a la propiedad privada, impuestos por el interés público, es decir los de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar, sino que también le compete al Consejo de Salubridad General legislar en materia de Salubridad facultad, emanada en nuestra ley suprema. "Desde un punto de vista esquemático, las limitaciones impuestas en interés público, inciden directamente sobre lo absoluto, lo exclusivo y lo perpetuo de la propiedad. En relación a lo absoluto la limitación tiene como efecto jurídico "una debilitación inherente a la propiedad de una manera general". (10) En relación a lo exclusivo la limitación tiene como efecto jurídico una desmembración de la propiedad; y en relación a lo perpetuo, la limitación tiene como efecto jurídico la privación de la propiedad o si se quiere la extinción de la misma.

El interés público que atrae a la esfera del derecho administrativo, la regulación jurídica de las distintas especies de limitaciones, puede ser de orden social, económico, cultural, militar, y además se manifiesta con una intensidad cada vez más creciente para el mantenimiento y tutela de la seguridad, moral y salud pública, esto es en el ejercicio del dominio de poder de policía.

"Villegas Basavilbaso, señala que sin pretender exponer en esquema jurídico de las limitaciones públicas exento de críticas y con el propósito de su examen metódico podrá admitirse la siguiente

clasificación:

- a) Restricción
- b) Ocupación temporánea
- c) Servidumbre
- d) Expropiación
- e) Requisición
- f) Decomiso

En esta graduación que va desde el mínimo al máximo de la limitación, desde la restricción como condición inherente al derecho de propiedad hasta el decomiso que implica pérdida de la propiedad.

En esta clasificación existen figuras que tienen analogía en las de las restricciones pero no identidad. Estos se denominan en la Doctrina: ocupación temporánea, requisición y decomiso." (11)

No estamos de acuerdo con la clasificación que hace Villegas Basavilbaso, ya que no es del todo exacto, referente a considerar al decomiso con la única figura con la que se pierde la propiedad, pues pensamos que también con la expropiación se pierde ésta.

La ocupación temporánea constituye una modalidad de la restricción y el decomiso la más grave de las limitaciones, por cuanto significa la pérdida o destrucción de la propiedad, su campo de acción pertenece al derecho administrativo y también al IUS POLITIAE. Por último diremos que dentro de las limitaciones a la propiedad (Lato Sensu) existen dos distinciones que son:

El interés público, regido por el derecho adminisis

trativo y las de interés privado, regidos por el derecho civil.

### I-A-3 FUENTES DEL DECOMISO

Al referirnos a las fuentes del decomiso lo hacemos con base en el concepto que de ellos se emiten por BONNECASSE que define "las formas obligadas predeterminadas, que deben ineludiblemente copiar los preceptos de la conducta exterior para imponerse socialmente bajo la protección del poder del Estado." (12)

De lo anterior se desprende en cuanto el decomiso implica un desapoderamiento y la pérdida definitiva de una cosa, sólo puede ser impuesta por una ley o reglamento. "Esta ley puede serlo tanto en su acepción formal como en lo material (la doctrina que funde la distinción de la ley en sentido substancial o material y de la ley en sentido formal que es de origen alemán JELLINEK Y LABAND y ha sido aceptado en Italia y aún en Francia por eminentes juristas como DUGUIT y HORIOU. Pero como sabemos aunque la primera se caracteriza por ser genuina manifestación de voluntad del órgano legislativo es el acto legislativo que tiene forma constitucional de la ley." (13)

"Como dice Villegas Basavilbaso, la ley en sentido formal sólo en cuanto emana del poder legislativo, puede no contener norma alguna, como en el caso de una ley que notifica el nombre de un Territorio o de un Ministerio y entonces sólo es la

ley por la forma constitucional que reviste; en cambio la ley en sentido material o substancial contiene siempre normas jurídicas y consecuentemente todo acto jurídico es ley en cuanto establece una regla de derecho objetivo, prescindiendo del órgano del cual emana.

Podemos concretar que el decomiso tiene necesariamente su fuente en la ley, comprendiéndose esto tanto como toda manifestación de voluntad del órgano legislativo que contenga una regla de derecho (ley formal-material), como a las leyes orgánicas reglamentarias de ejecución y decretos (leyes materiales)." (14)

Existen normas en nuestro país que mencionan la figura del decomiso, por lo que creemos que es oportuno señalar los artículos que hacen mención de dicha figura:

"Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos", del 11 de enero de 1972.

Artículo 88.- Las armas materia de los delitos señalados en este capítulo serán decomisados para ser destruidos. Se exceptúan la de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que se destinará a dichas Instituciones y la de valor Histórico, Cultural, Científico y Artístico que se destinarán al Museo de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional. Los objetos explosivos y demás materiales decomisados se aplicarán a obras de beneficio social." (15)

"Ley de Vías Generales de Comunicación."

Artículo 523.- El que sin concesión o permiso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas construya o explote vías Federales de Comunicación, perderá en beneficio de la Nación las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas o todos los bienes muebles e inmuebles dedicados a la explotación y pagará una multa de cincuenta a cinco mil pesos, a juicio de la misma Secretaría. Igual sanción tendrá el que ocupe la zona federal y la playa de las vías flotables o navegables sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones." (16)

Debemos aclarar que a pesar de no mencionarse la palabra decomiso en este artículo transcrito de la ley de Vías Generales de Comunicaciones se observa que se trata de la figura del decomiso, aun que aquí se amplía a los bienes inmuebles.

"Código Aduanero."

Artículo 581.- Los instrumentos que sirvieron para la concesión de la infracción de contrabando no quedarán efectos al pago de Impuestos Aduaneros, sino que deberán ser consignados a la Autoridad Judicial para los efectos del comiso, de acuerdo con lo establecido por el Código Penal." (17)

"El Código Sanitario y sus Reglamentos."

Prevé una serie de restricciones al ejercicio de derecho de propiedad, pensamos que es conveniente señalar los artículos de los diversos reglamentos del Código Sanitario a efecto de dar una visión más amplia sobre la figura que nos ocupa.

"Reglamento para Droguerías, Farmacias, Laboratorios y demás establecimientos similares." (publicado en el Diario Oficial de 28 de abril de 1942). Artículo 84.- La infracción de la primera del Artículo 4° y el Artículo 5° se castigará con el decomiso de los medicamentos y productos con multa de diez a cien mil pesos, Artículo 4° queda terminantemente prohibido elaborar, condicionar, suministrar o expender medicamentos agentes terapéuticos, productos de tocador y demás similares fuera de los establecimientos enumerados en el Artículo 2° para los fines del presente reglamento los establecimientos en el artículo anterior se dividen en: 1° Droguería, 2° Farmacia o Botica, 3° Botiquín, 4° Botica Homeopática, 5° Laboratorio Fábrica de productos medicinales, 6° Almacén de acondicionamiento y especialidades farmacéuticas." (18)

Artículo 5°.- Se prohíbe elaborar, acondicionar, almacenar, vender o suministrar especialidades farmacéuticas, productos de tocador, de belleza, higiénicos y demás similares que no estén registrados en el Departamento de Salubridad Pública, y en forma distinta a la de las muestras aprobadas que sirvieron de base para el registro." (19)

Como hemos visto la violación al precepto a que hemos hecho referencia motiva al decomiso de los productos, por parte de la autoridad sanitaria la cual pensamos que es justificada, en virtud de que en cualquier lugar se pueden elaborar medicamentos, pues éstos no llenarían los requisitos de

control necesarios, así como tampoco se permite vender productos al público, sin que antes sea autorizado por la Autoridad Sanitaria, ya que en caso contrario podría poner en peligro la salud pública.

"Reglamento de Comercio de Carnes en el Distrito Federal." (Publicado en el Diario Oficial del 30 de octubre de 1951).

Artículo 20.- La infracción a lo prevenido en el Artículo 6° de este reglamento será castigado con multa de diez a cien mil pesos y clausura del establecimiento; en caso de reincidencia duplicará la multa y además de la clausura se hará decomisar las existencias de mercancías y los muebles o utensilios para el trabajo." (20)

Este reglamento prevé, en su artículo que hemos transcrito, que en caso de reincidencia al no observar lo establecido se le sancionará con clausura y decomiso de bienes muebles así como utensilios para el trabajo.

Nosotros pensamos que la aplicabilidad de este Artículo es una sanción acertada del Ejecutivo en virtud que esta tutela lo más importante en nuestra sociedad que es la salud, evitando así contagios con consecuencias graves. Nos atrevemos a sostener que el decomiso es complemento de la clausura, ya que si el infractor al reglamento sólo se le clausura en un momento determinado podría hacer uso de las licencias, lo cual traería consecuencias peligrosas para la salud.

"Reglamento de Carnes Frías Comestibles." (Publicado en el Diario Oficial del 28 de agosto de 1956).

Artículo 55.- Además de otras sanciones establecidas por este reglamento cuando se trate de un producto que no reuna los requisitos exigidos por este propio ordenamiento, la Secretaría de Salubridad y Asistencia podrá aplicar de inmediato una o más de las siguientes medidas:

I. La decomisación del o los productos.

II. La suspensión de una elaboración, manejo, almacenamiento, envase, transporte o venta (medidas de seguridad sanitaria y sanciones)." (21)

El comentario que hacemos a este reglamento es parecido al anterior y que ya hemos apuntado. Por lo que sólo diremos que como ya hemos sostenido, la autoridad decide libremente si procede a la destrucción de los bienes o los hacemos propios, es decir pasando al Patrimonio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Artículo 56.- En el caso de que las etiquetas de las carnes frías no reúnan las especificaciones de este reglamento, la Secretaría de Salubridad y Asistencia podrá proceder a decomisarlos, así como los envases y productos respectivos. El afectado por esta medida disfrutará de un plazo de diez días hábiles para exponer lo que a sus derechos convenga. Transcurrido el plazo mencionado, la propia secretaría, después de considerar las razones que el interesado haya expuesto resolverá sin

ulterior recurso si se procede a la destrucción del material o productos decomisados, o si éstos son devueltos al interesado para que sin perjuicio de las sanciones a que se haya hecho acreedor, lleve a cabo las correcciones necesarias para que las etiquetas reúnan las especificaciones de este reglamento." (22)

Sobre este Artículo creemos que el legislador ha tenido sobrada razón al contemplar la situación que se menciona en el artículo anterior ya que de no hacerlo, los productos estarían a la venta en circunstancias desfavorables al consumidor en consecuencia éstos serían engañados en todo momento. "Reglamento sobre la Elaboración, Almacenamiento, Envase, Transporte y Venta de Crema, Mantequillas, Margarinas y Quesos en Distrito, Territorios y Zonas Federales." (Publicado en el Diario Oficial del 9 de julio de 1948, corregido según fe de erratas del mismo Diario del 24 de agosto de dicho año).

Artículo 56.- La aplicación de las sanciones a que se refiere el artículo anterior, se entiende sin perjuicio de que la Secretaría de Salubridad y Asistencia dicte todas aquellas medidas de salubridad que estimen pertinentes para evitar peligros al público especialmente en los casos de adulteración o contaminación de productos alimenticios, medidas que pueden consistir en clausura, suspensiones de trabajos, cancelación de los registros de los productos, cancelación de licen-

cias sanitarias para el establecimiento de que se trate, decomiso y destrucción de los productos."

(23)

La autoridad sanitaria tiene un amplio poder sancionador ya que a juicio de la misma autoridad va a dilucidar sobre el cual es el tipo de sanción o sanciones que se aplicará al infractor o delincuente.

"Reglamento para la Elaboración y Venta del Té y del Café". (Publicado en el Diario Oficial del 17 de agosto de 1940 y corregido según fe de erratas de 9 de septiembre del mismo año).

Artículo 23.- Los infractores de este reglamento serán sancionados.

I. En la primera violación, con multa de cincuenta a quinientos pesos, amonestación de clausura y, en su caso de comiso de productos alterados, adulterados y adulterantes.

II. En la segunda, con clausura temporal por diez días.

III. Con clausura del establecimiento o incapacidad para apertura de otro semejante, durante un año." (24)

Este artículo en su fracción "I" nos habla de una cancelación económica, amonestación de clausura o en última instancia de acuerdo a la gravedad del decomiso de los productos, es decir según la gravedad de la situación o el peligro eminente se aplicarán las distintas sanciones que señala dicho artículo en la fracción "I".

"Reglamento para el Registro de Comestibles, Bebidas y Similares." (Publicado en el Diario Oficial del 5 de marzo de 1941 y corregido según fe de erratas del 17 de abril del mismo año).

Artículo 96.- La infracción o cualquiera de las disposiciones de este reglamento, se castigará siempre con el decomiso de los comestibles, bebidas y similares, objeto de la infracción además y según el caso con alguna de las siguientes penas:

- a) Si se tratare de la primera infracción, se impondrá una multa de uno a cien pesos.
- b) Si fuera la segunda infracción, con multa de cien a un mil pesos.
- c) Si fuera la tercera infracción, se clausurará por un mes, el establecimiento infractor, y se suspenderá por el mismo lapso el permiso de importación, si se tratare de productos extranjeros.
- d) La cuarta infracción, se castigará con la cancelación del registro, del permiso de importación, en su caso, y con la clausura definitiva del establecimiento industrial infractor." (25)

Hemos querido transcribir todos estos artículos de los distintos reglamentos del Código Sanitario a efecto de darle una mayor configuración al tema que estamos tratando. Asimismo debemos decir que el decomiso como sanción de acuerdo al Código Sanitario y sus distintos reglamentos, cuya aplicación por la autoridad administrativa debe respetar las garantías de legalidad y audiencia. "Los Autores en general entienden por Fuente de Dere-

cho los lugares de donde "brota o emana" la regla jurídica." (26) "Otros expositores entienden por tal a los hechos y actos de producción jurídica." (27)

En materia de fuentes, todas las ramas del derecho contienen un fondo común, la Constitución, la Ley, la Doctrina Científica, etc. etc. es decir, las fuentes de todas esas ramas son por principio las fuentes generales o comunes, tienen algunas fuentes específicas como son los reglamentos administrativos de gran importancia administrativa; o como los actos y contratos administrativos. "Como señala Gabino Fraga, que las autorizaciones, las licencias o permisos es un acto administrativo, por lo cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho particular." (28).

En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha aceptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho persistente del particular, pero un ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salud pública y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses, es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo. Así pues, que la autorización, la licencia y el permiso constituyen actos que condicionen para un particular el ejercicio de algunos de sus derechos.

A continuación transcribimos Ejecutorias sobre el decomiso emitidas por la Suprema Corte de Justicia:

Decomiso.- No procede suspender el que hacen las autoridades administrativas de los objetos materiales del delito, para consignarlos a los Jueces competentes." (29)

Decomiso.- Aunque es una pena no prohibida por la Constitución en aplicación es consecuencia de la comisión de un delito, relacionado con el objeto decomisado en los términos de las disposiciones penales respectivas; y llevado a cabo en otra forma importe una violación constitucional." (30)

Decomiso.- Llevando a cabo sin causa ni fundamento legal constituye una violación de garantías." (31)

Como se podrá observar de las ejecutorias transcritas el criterio es unánime en el sentido de considerar la figura del decomiso como una sanción, que deriva del incumplimiento de una norma jurídica.

Legislar en todo lo concerniente a delitos y faltas contra la Federación (Artículo 73 Fracción XXVI); en materia de Salubridad General de la República (Artículo 73 Fracción XVI); consecuentemente corresponde a los legislativos locales y al congreso general en materia común por lo que se refiere al Distrito y Territorios Federales, legislar en todo lo que se refiere al orden penal común, y en las materias de policía de seguridad y

salubridad pública local.

Ya habíamos estudiado cómo las restricciones, en especial el decomiso, debían ser impuestas por una regla jurídica de carácter general que puede serlo tanto en aceptación formal como en lo material; la primera caracterizada por ser una auténtica manifestación de voluntad legislativa; la ley en sentido material contiene siempre normas jurídicas, y por tanto, todo acto jurídico es la ley en cuanto impone una regla de derecho objetivo, relegándose para la validez en cuanto a su aplicación del órgano legislativo esto es, la restricción del decomiso se origina, emana, tiene la fuente, en la ley o regla jurídica.

Ahora bien, a los legislativos locales y al congreso de la unión en materia común tocante al Distrito y Territorios Federales, corresponden legislar en lo que se refiere al orden penal común, así como en materia de policía, seguridad, salud pública local.

En el orden tributario y en las materias de policía, de seguridad, salud pública, es evidente que representan manifestaciones de la más alta soberanía del Estado por cuanto a los fines que pretende, por tanto, actúa en funciones de derecho público, siendo así cálidamente se puede efectuar en decomiso sin observar la previa audiencia, primero porque las resoluciones estatales en esta materia son unilaterales y efectivas, y en seguridad, porque prevé una situación de peligro a la

sociedad.

#### I-A-4 EFECTOS DEL DECOMISO

"De todas las limitaciones impuestas a la propiedad privada en interés público, es pues el decomiso lo más grave de todos ellos por cuanto implica la pérdida y hasta la destrucción de la cosa objeto de propiedad, de ahí que se haya llegado incluso a pensar que constituye una figura jurídica especial con caracteres propios e inconfundibles que la sitúan a extremos de todas las demás limitaciones.

Parafraseando a nuestra vez, el pensamiento de ZANOBINI, que es recogido por Villegas Basavilbaso, podemos decir en relación al decomiso, que constituye una limitación a la propiedad en cuanto esto, está en todo tiempo expuesta al peligro de una eventual decomisación de la Administración Pública por razones de interés general. En las limitaciones a la propiedad privada que reglamenta el uso y disposiciones de ello, por razones de seguridad moralidad o salud pública es decir, por motivos de poder de policía, la propiedad no es tomada por usos públicos, y como consecuencia no hay lugar a ninguna indemnización." (32) En la Constitución está puesto el principio formal de la legalidad y que sufre nueva excepción. En el uso de la legislación sanitaria, al fijarse en el Artículo 73 Constitucional Fracción XVI las bases que he de seguir al consejo superior de salubri-

dad se establece que las disposiciones generales dictadas por esta institución serán obligatorias en el país; que el Departamento de Salubridad deberá dictar medidas preventivas inmediatamente obligatorias, en los casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, así como para combatir el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza.

En cuanto a los límites que se derivan de usos jurídicos en el interés individual, podemos decir, que en el Estado moderno se reconocen derechos subjetivos a los habitantes, que comparten correspondientes obligaciones para la administración.

Al mismo tiempo subjetivos reconocidos al Estado que traen aparejadas limitaciones para los particulares, habrá entonces, una esfera jurídica cuyo contenido está formado por todos los derechos subjetivos que corresponden a los habitantes, y otra esfera que contenga las atribuciones correspondientes al Estado.

Por supuesto que estas atribuciones tanto de los habitantes como del Estado, no son inmutables y perpetuas sino varían en el tiempo y en el espacio, en mérito de diversos factores de orden ético, político y económico y su alcance exacto, en un determinado momento, histórico dado por el ordenamiento jurídico del Estado vigente en ese momento.

"El conjunto de normas que disciplinan las rela-

dad se establece que las disposiciones generales dictadas por esta institución serán obligatorias en el país; que el Departamento de Salubridad deberá dictar medidas preventivas inmediatamente obligatorias, en los casos de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, así como para combatir el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza.

En cuanto a los límites que se derivan de usos jurídicos en el interés individual, podemos decir, que en el Estado moderno se reconocen derechos subjetivos a los habitantes, que comparten correspondientes obligaciones para la administración. Al mismo tiempo subjetivos reconocidos al Estado que traen aparejadas limitaciones para los particulares, habrá entonces, una esfera jurídica cuyo contenido está formado por todos los derechos subjetivos que corresponden a los habitantes, y otra esfera que contenga las atribuciones correspondientes al Estado.

Por supuesto que estas atribuciones tanto de los habitantes como del Estado, no son inmutables y perpetuas sino varían en el tiempo y en el espacio, en mérito de diversos factores de orden ético, político y económico y su alcance exacto, en un determinado momento, histórico dado por el ordenamiento jurídico del Estado vigente en ese momento.

"El conjunto de normas que disciplinan las rela-

ciones entre el Estado y los particulares, en normas materiales que al establecer la demarcación entre los intereses jurídicos públicos y los jurídicos individuales, fijan un límite que la actividad administrativa no puede superar sin producir una unión de los derechos subjetivos que reconocen al particular frente al Estado y sin generar, en consecuencia y a cargo de la administración, la correspondiente indemnización del daño jurídico producido.

La consecuencia de la comisión de un delito en el decomiso es la privación de los instrumentos por el Estado, ya que éste vela por preservar la salud pública; y a continuación podrá disponer de lo decomisado en cuanto se determine que el delito se cometió al infraccionar una ley, en este caso el Código Sanitario a continuación lo podrá destruir, enajenar, o utilizarlo, sin indemnización ya que como dijimos antes, se trata de una privación por la infracción a una disposición legal.

"Señala MARIEKOFF, que el acto administrativo se traduce en la paralización transitoria de sus efectos. Es un tipo de control represivo, pues en la suspensión tienden a impedir un acto eficaz que produzca efectos o que dejen de producirse los efectos ya comenzados, la suspensión tiene sus alcances y consecuencias; evita la ejecución de un acto dañoso o ilegal para dar lugar a que la situación sea después analizada debidamente.

La suspensión de un acto puede constituir por sí misma el motivo originario, específico o directo, de un pedido o requerimiento formulado a la administración pública.

Otra cosa ocurre cuando la suspensión se pide en base a perjuicios que cause la ejecución del acto. Este tipo de suspensión es tan sólo facultativo para la administración contrariamente a lo que sucede en el supuesto de ilegalidad manifiesta donde la suspensión del acto es un deber jurídico de la administración." (33)

No todo acto administrativo que cause un perjuicio al administrado recurrente es susceptible de suspensión. Así no deberá suspenderse los actos que afecten al interés público en forma inmediata; verbigracia, demolición de edificio que amenacen ruinas, sacrificio de animales de enfermedades contagiosas, etc.

"La legislación sanitaria llega a prevenir la destrucción de la propiedad particular para evitar la propagación de enfermedades, con lo cual se causa agravio irreparable al derecho de propiedad." (34)

Pero en la práctica puede ser limitado su derecho por su propia voluntad o bien por disposición de la ley; es entonces cuando se presenta el problema de ver si sus limitaciones afectan su propiedad o bien en forma forzosa y en contra de su voluntad la pierde.

"Cuando se afecta el derecho de libre disposición

de la cosa, cuando ordena la ley que el propietario no podrá disponer de la cosa libremente, sino en condiciones determinadas se trata indudablemente de una modalidad a la propiedad privada, afectándola de su régimen jurídico ya que se impone una acción o bien una abstención, evitándose de esta manera que en su ejercicio causen prejuicios algún interés social." (35)

"La ejecución del acto es cumplida por la autoridad administrativa, es decir, que no sólo emana del poder administrativo, sino que éste mismo con sus propios medios y funciones, ejecuta la decisión.

En los actos de policía que obliga al allanamiento es ocupación del domicilio no para comprobar el hecho para secuestrar las cosas PER-SE, se requiere, por principio orden judicial. Pero la ley puede atribuir esa competencia a autoridades administrativas; es decir, que no siempre el allanamiento y el decomiso requiere orden judicial.

El acto administrativo es decisión de autoridad administrativa sino que es necesario que tenga aptitud legal." (36) La extralimitación puede ser de tal naturaleza que constituya no un acto administrativo singular, sino delito de autoridad.

La privación de una propiedad por la administración pública en el ejercicio del poder de policía, los fines que persigue y la carencia de STATUS LEGAL, de aquellas cosas que constituyen una ofensa o peligro, justifiquen por completo su realización

sin la consabida compensación monetaria.

El decomiso implica la privación de los bienes de una persona según se explicó anteriormente, esta privación coactiva casi siempre implica la destrucción de la cosa decomisada. Se puede decomisar cuando se vincula un peligro grave o inminente para la colectividad de tanta magnitud y urgencia que no puede estar sujeta a procedimientos dilatorios.

Cabe preguntar si en esta especie de decomiso puede llegar en virtud de la necesidad de indemnizarse por la destrucción, cuando el hecho remitido se justifique por la necesidad de realizarlo, aunque lesione un derecho de los individuos el Status Necessitates, como fuente de derecho prevalece, pues no puede haber constitución política jurídica que coloque en segundo plano la defensa de los elementos constitutivos del Estado mismo o sea el de todos sus habitantes y el dé primer lugar a cada uno de ellos.

El daño material causado por el hecho remitido importa un sacrificio e injusto para el propietario o propietarios y entonces un principio de equidad justifica la indemnización. Sólo que el daño aunque causado se habría producido fatalmente en el hecho necesitado, o cuando éste le sea imputado a título de culpa. Dada la naturaleza jurídica del decomiso, el interés público en que se asienta y su ámbito de aplicación no presenta dificultad de terminar a quien corresponde, si al Congreso de

la Unión o a las legislaciones locales, la potestad de legislar en cada una de las materias a que se extiende su alcance.

#### I-A-5 EL INTERES PUBLICO Y EL DECOMISO

"En toda organización administrativa debe existir un sistema de controles o de medios de fiscalización de la actividad de la administración y de la de quienes tratan con ella. Con dichos sistemas de controles o de fiscalización se tiene que constituir un conjunto de garantías de legalidad y oportunidad en la actividad administrativa.

El control o la fiscalización en la administración puede tener lugar de "oficio" o a "petición de parte" y puede referirse a actos, comportamiento, o a personal. Asimismo dentro de sus medios de control o fiscalización en la administración pública están los llamados recursos que son instituidos por las normas de procedimientos o trámite administrativo. Normas que integran el bloque de la legalidad y obligan a la administración limitando su autoridad jurídica, dichos recursos con un plazo se dan a favor de los administrados.

El control o fiscalización que se realiza en la administración puede clasificarse desde tres puntos de vista fundamentales:

a) En cuanto al momento o tiempo, en que el mismo se realiza con relación al acto o comportamiento respectivo en ese orden de ideas, el control o fiscalización puede ser anterior o posterior a la

emisión del acto o realización del comportamiento pudiendo revestir, asimismo, carácter preventivo o represivo; este último puede ser a su vez sustituido, vinculada la "autorización" la "aprobación" el visto bueno, la suspensión y la intervención.

b) En cuanto a la iniciativa para llevar a cabo el control o fiscalización. En tal sentido ésta puede ser de "oficio" o "petición de parte interesada". Aparece así la llamada vigilancia.

c) En cuanto al "objeto" que se pretende lograr con el control o fiscalización éstos pueden ser de legitimidad o de oportunidad según se tienden a impedir o reprimir la violación de normas legales.

El control administrativo puede responder a dos tipos esenciales: el preventivo y el represivo, según que se realice antes de que el acto se forme o adquiera eficacia o después que haya adquirido eficacia respectiva.

El control represivo posterior al acto y a su eficacia en algunos casos, puede ser, además "sustitutivo" lo que ocurrirá cuando a raíz del acto de control, se produce un reemplazo del funcionario que desempeña como titular en el órgano respectivo.

La vigilancia según los casos deberá ser considerada como control preventivo "Apriori o Aposteriori" o como control represivo.

La intervención es un típico supuesto de control

represivo que incluso puede ser sustitutivo. Como consecuencia "del poder jerárquico" o "de poder de mando" el superior puede y debe- controlar o fiscalizar los actos y comportamientos del inferior a través del derecho de "vigilancia" derecho que es al propio tiempo un deber funcional del superior." (37)

Dentro del derecho es muy común que existan términos que por su complejidad parecen sinónimos o semejantes. El derecho de usar de la cosa de obtener los frutos o disponer de ella.

represivo que incluso puede ser sustitutivo. Como consecuencia "del poder jerárquico" o "de poder de mando" el superior puede y debe- controlar o fiscalizar los actos y comportamientos del inferior a través del derecho de "vigilancia" derecho que es al propio tiempo un deber funcional del superior." (37)

Dentro del derecho es muy común que existan términos que por su complejidad parecen sinónimos o semejantes. El derecho de usar de la cosa de obtener los frutos o disponer de ella.

## CAPITULO II

### LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECOMISO

II-B-1. CONSTITUCION DE 1917 Y EL DECOMISO

II-B-2. DECOMISO Y LA EXPROPIACION

- A) CONCEPTOS
- B) ELEMENTOS
- C) DIFERENCIAS

II-B-3. DECOMISO Y LA REQUISICION

- A) CONCEPTOS
- B) ELEMENTOS
- C) DIFERENCIAS

II-B-4. DECOMISO Y LA CONFISCACION

- A) CONCEPTOS
- B) ELEMENTOS
- C) DIFERENCIAS

## II-B-1 CONSTITUCION DE 1917 Y EL DECOMISO

"En opinión del maestro Serra Rojas, el decomiso se apoya en el poder sancionador de la administración.

Ninguna ley administrativa tendría eficacia si no contara con el régimen de sanciones administrativas.

Podemos derivar que dos son los principios fundamentales que vienen a caracterizar su régimen jurídico: El de constitucionalidad y el de legalidad." (38)

El primero traducido en la circunstancia de que sólo la ley suprema podía autorizarlo como limitación a la propiedad particular (Artículo 27 Fracción II); y el segundo manifestado en el hecho de que no obstante que la ley fundamental autoriza su comisión las autoridades están impedidas para llevar a cabo cualquier acto decomisatario, si no basan su acción en una ley ordinaria (Federal o Local), que determine sus causas y sus alcances (Artículo 14 Párrafo II y primera parte del Artículo 16 Constitucional).

Siendo nuestra organización política de carácter federal integrándose por Estados libres o soberanos en lo que concierne a sus regímenes internos, nuestra carta fundamental en su Artículo 124 establece: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados.

Precepto del que se desprende que para saber cuando es competencia de las legislaturas locales legislar sobre determinada materia, se hace necesario en primer término averiguar si dicha facultad no le está reservada expresamente al Congreso de la Unión.

Así sabiendo que el decomiso como sanción preventiva-represiva, funciona no solamente en el campo del derecho penal y en el de la legislación tributaria, sino también en materia de policía de seguridad y salubridad pública, encontramos que en relación a cada una de estas materias nuestra constitución faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente a delitos y faltas contra la federación (Artículo 73 Fracción XXXI); en materia de salubridad general de la República (Artículo 73 Fracción XVI); y en todo lo concerniente al régimen aduanero (Artículo 131).

Consecuentemente corresponde al Congreso de la Unión legislar en materia de moralidad, seguridad y salud pública.

"Las cosas eminentemente peligrosas y ofensivas y que no sirven a fines útiles no se reputan en Estado legal (Status) de la propiedad, y por uso mismo gozan de protección constitucional (Nocivas PER-SE).

La carencia de estado legal de todas aquellas cosas ofensivas o peligrosas que no tienen una finalidad útil que perseguir (nocivas PER-SE), y por lo tanto carecen de la protección constitucional

que otorga a la propiedad privada." (39)

Es pues el acto administrativo válido cuando tiene los requisitos legales necesarios para su formación. La legitimidad es requisito substancial independientemente de competencia.

"En la relación entre gobernantes y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. En otras palabras el Estado en ejercicio del poder soberano de que es titular como entidad jurídica y política suprema con sustantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades.

El Estado, al desplegar su actividad de imperio, al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o de entidad moral. Todo acto de autoridad, emanada por esencia del Estado desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imbibita imponerse a alguien de diversas maneras, y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: Vía, propiedad, libertad, etc." (40)

"Como dice Duguit.- El principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar

una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada." (41) El castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistiría en multa y arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no paga la multa que se hubiere impuesto se permitiría ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.

Como se ve las autoridades administrativas tienen facultades constitucionales para "castigar", las infracciones que se cometen a los reglamentos gubernativos y de policía, es decir para imponer las sanciones pecunarias y corporales a que se refiere nuestra Ley Fundamental.

Puede suceder que las citadas infracciones tengan el carácter de flagrantes. En este caso, los agentes de autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponda con el objeto de que éste le imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar a las garantías de audiencia y de legalidad que respectivamente se consagran en los Artículos 14° segundo párrafo y 16°, primera parte de la Constitución, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación de los hechos infractores y de presentar de ser posible pruebas para desvirtuarlos debiéndose decretar la sanción con estricto apego

al ordenamiento reglamentario de que se trate y con bases en tales hechos. La observancia de la garantía de audiencia que indiscutiblemente no debe estar sujeta a los formalismos inherentes a un proceso propiamente dicho, se impone a toda autoridad administrativa encargada de sancionar las infracciones reglamentarias, garantía cuyo acatamiento es obligatorio sin excepción para todas las autoridades del país, según lo ha establecido la Suprema Corte en lo que atañe al cumplimiento a las garantías de legalidad instituída en la primera parte del Artículo 16° Constitucional, el acto impositivo de la sanción debe estar fundado en la ley cuya infracción se atribuye al afectado y motivarse en los hechos materia de la infracción, pues la jurisprudencia ha sostenido que tales autoridades "deben fundar debidamente sus determinaciones citando la disposición municipal gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye a interesado "y que si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el Artículo 16° de la Constitución." (42)

Los administrados tienen el derecho de exigir de la Administración pública que se sujete a las normas legales establecidas al efecto y que en consecuencia los actos que realice se verifiquen los órganos competentes de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que las leyes fijan y con el contenido de que éstos señalen para obtener el fin que los mismos persiguen.

Como conclusión a este inciso, diremos que el decomiso se encuentra en realidad fundado en el Artículo 73 Fracción XVI de nuestra Constitución, en virtud de que ésta le otorga facultades tan amplias al Consejo General de Salubridad, como es el poder legislar en materia de Salubridad.

## II-B-2 EL DECOMISO Y LA EXPROPIACION

### A) CONCEPTOS

DECOMISO.- Es un acto de la Administración preventiva represiva que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles por haber violado alguna norma que afecte a la seguridad, la moral o la salud pública.

EXPROPIACION.- "Es la pérdida de un derecho de propiedad sobre un bien, corporal o no, y a la vez la adquisición de un derecho de crédito que compensa pecuniariamente a aquél." (43)

Es difícil dar una noción jurídica de la expropiación en concreto que satisfaga las exigencias de la crítica se desea definirla con arreglo a todos los ordenamientos constitucionales y legales, pero considerada como una especie de limitación a la propiedad por causa de interés público consistente en la extinción definitiva del derecho de dominio en beneficio de exigencias públicas, sin perjuicio de la correspondiente indemnización. La expropiación implica un procedimiento administrativo que se señala en pormenor en la ley, el

cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe determinarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública.

El sistema de expropiación en nuestra constitución en el Artículo 27° Párrafo 2° establece: Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En materia de expropiación existe una intervención autoritaria sucesiva de los tres poderes constitucionales el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La intervención del Poder Ejecutivo, Local o Federal en materia de expropiación consiste en la declaración concreta de cuando procede en un caso determinado.

La Ley Suprema en el Artículo 27° Fracción VI, Párrafo segundo, otorga facultades al Poder Legislativo bien sea Local o Federal, según el caso, para expedir el ordenamiento que fije las causas de utilidad pública.

Por último, la ingerencia que tiene el Poder Judicial en materia de expropiación se reduce por declaración constitucional a conocer de los conflictos que surjan entre las partes (el Estado y el Particular), con motivo de la no equivalencia entre el valor real actual y efectivo del bien expropiado y el valor catastral o fiscal de éste.

"La Administración Pública, tiene necesidades

apremiantes que atender las cuales no permiten dilaciones o interrupciones.

Un interés particular no debe oponerse, por regla general a la realización del bien público, cuando se encuentra debidamente fundado en serias razones de utilidad pública.

La expropiación como fenómeno en que se manifiesta al carácter de función social que ostenta la propiedad privada, está constituida por utilidad pública. La expropiación pues, está vedada a los particulares. El acto autoritario expropietario consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere.

La expropiación, aunque sea un acto autoritario unilateral del Estado, tiene la apariencia de una venta forzosa.

Por tal causa dicho acto nos es gratuito sino oneroso, es decir, el Estado al expropiar a un particular un bien al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación la cual recibe el nombre de indemnización. A ella se refiere el Artículo 27° de nuestra Carta Magna al establecer que la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." (44)

La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero. La indemnización es el resarcimiento de los daños causados, que se cubren principalmente con dinero.

La indemnización en materia de expropiación es la suma en dinero que se cubre a la persona afectada con un procedimiento de expropiación. A este respecto el Licenciado Gabino Fraga, expresó: "En nuestra opinión el problema debe ser resuelto en el sentido de que la constitución no establece una época precisa como requisito esencial para la indemnización; que lo único que establece con ese carácter es la indemnización; pero que en realidad corresponde a las leyes secundarias determinar la época en que debe efectuarse, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, como simultáneamente o como posterior a la expropiación, pero siempre que en este último caso haya justificación irrefutable de la necesidad de que sea posterior de que el plazo guarde relación también justificada con las posibilidades presupuestales del Estado y de que se dé una garantía eficaz de que la indemnización ha de efectuarse cumplidamente. De otro modo el expropiado sufrirá una afectación no compatible con el principio que domina toda materia de igualdad de todos los individuos frente a los cargos públicos.

## B) ELEMENTOS

La doctrina distingue entre características de fondo y características procesales respecto a la expropiación.

Elementos de Fondo:

A) Se trata para el Estado de un modo administra-

tivo de adquisición de la propiedad.

B) La legislación mexicana se refiere a inmuebles como a los muebles.

C) Es un acto unilateral que no requiere el consentimiento del propietario. La declaración de expropiación no se realiza con la concurrencia del propietario.

D) La expropiación debe realizar fines o causas de utilidad pública. Ningún interés privado puede justificar la disposición de un bien.

E) La expropiación se efectúa mediante indemnización.

Elementos Procesales: La expropiación explica un procedimiento administrativo que se señala en por menor en la ley, el cual debe cumplirse para que se pueda operar legalmente el transferimiento de una propiedad. Durante este procedimiento preparatorio es cuando debe terminarse con precisión la existencia de una causa de utilidad pública." (45)

### C) DIFERENCIAS

A) Por medio de decomiso, no se adquiere la propiedad por utilidad pública sino por violaciones a la norma de interés público. En la expropiación si se adquiere por utilidad pública.

B) El decomiso es una sanción que compete al poder administrativo. La expropiación no es una sanción sino un acto autoritario unilateral del Estado.

C) En el decomiso no se indemniza al afectado ya

que se ha violado una norma jurídica. En la expropiación si se indemniza a la persona, por la adquisición forzada.

D) El decomiso puede denunciarse por peligro grave, por un particular, la expropiación no se denuncia, sino el Estado impone la acción expropiatoria.

## II-B-3 EL DECOMISO Y LA REQUISICION

### A) CONCEPTOS

: Decomiso.- Es un acto de la Administración preventivo represivo que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles por haber violado alguna norma que afecte a la moral, la seguridad o la salud pública.

Requisición.- "Es una operación unilateral de gestión pública por lo cual la Administración exige de una persona sea una prestación de actividad, sea la provisión de objetos mobiliarios, sea el abandono temporal de goce de un inmueble o de empresas para hacer con un fin determinado un uso conforme al interés general." (46)

La requisición implica la transferencia de propiedad de las cosas que se consumen como víveres, forrajes, etc., o la sola transferencia temporal del goce, como en el caso de la requisición de inmuebles.

En la requisición el procedimiento es rápido y violento porque la Administración fija el monto

de la indemnización que debe pagarse al particular requisado.

Este procedimiento administrativo se desarrolla en Francia principalmente durante las guerras en que se vió envuelta esta gran nación adquiriendo una importancia decisiva, principalmente las requisiciones militares, que se hacen ante los graves acontecimientos bélicos.

Pero también se han presentado cosas de notoria urgencia en que el poder administrativo se ve obligado a rápidas determinaciones que no admiten demora por la gravedad misma de ellos.

La requisición es también un medio para imponerlas como sanción en determinadas circunstancias que preven las leyes, es el caso de la requisición castigo.

En la legislación francesa los autores señalan que el campo de la requisición se ha venido aumentando notablemente.

La requisición militar tiene lugar para satisfacer necesidades de la armada cuando no puede satisfacer por otro procedimiento.

Las requisiciones civiles se autorizan para las necesidades del país.

Puede decirse que la requisición es una de las limitaciones a la propiedad impuesta en interés público que no se ha transformado en el tiempo.

"Los Códigos Romanos, no usaron la palabra requisición en el sentido jurídico de los textos modernos, etimológicamente deriva del latín REQUISITIO,

forma sustantivo abstracto de REQUISITIUS, requerido. Requerir en latín requiere, significa: intimar, avisar, o hacer saber alguna cosa con autoridad pública." (47)

"Según el Diccionario de la Real Academia Española, requisición es "recuento y embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc. que para el servicio militar suele hacerse en tiempo de guerra." (48)

Los bienes objeto de requisición son en todos los casos típicamente fungibles, y además existen en el comercio en cantidades indeterminadas; y no se individualizan con indicaciones del propietario. El sujeto titular de los bienes requisados es indiferente al requisador. Por ejemplo se requisan las existencias de azúcar, de trigo, de hierro, de materiales de construcción. En la requisición en propiedad la declaración de utilidad pública PER-SE hace los bienes sujetos a la misma indisponibles. En cambio, declarada la utilidad pública, a los efectos de la requisición en propiedad de las existencias por ejemplo, el hierro, el trigo, sus propietarios han perdido, desde la promulgación de la ley de requisición, el derecho de disposición.

La circunstancia de ejercerse el derecho de requisición en tiempo de paz o de guerra o en STATUS NECESSITATIS no altera la relación jurídica entre el requisador y el requisado aunque tiene trascendencia en lo relativo al procedimiento para su

ejecución.

La norma legal que impone esta limitación a la propiedad en interés público no puede ser considerada como una carga real, por cuanto es de naturaleza del Instituto el derecho a la indemnización. Desde este punto de vista, la requisición puede ser calificada como una figura a fin a la expropiación por causas de utilidad pública, desde que ambos el derecho de propiedad ha sido transferido al precio de la indemnización y es incuestionable que la expropiación no es una carga real.

La requisición sería un derecho personal; obligación del requisado de tener la cosa a la disposición del requisador.

En principio la única fuente de producción de este Instituto es la ley formal. Sin la ley no puede haber requisición. En los Estados sujetos a un régimen de derecho toda limitación a la propiedad privada debe ser impuesta por el legislador. Las cartas políticas garantizan ese derecho contra los abusos del poder administrativo. En relación a la requisición que implica la pérdida de la propiedad a la disposición temporánea del uso de la misma es indubitable que solamente en virtud de la ley la Administración pública puede legítimamente proceder al ejercicio del derecho de requisición sea en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Excepcionalmente en caso de Status Necessitatis el poder Administrativo tiene potestad para ejer-

cer el derecho de requisición con motivos de terremotos, inundaciones y epidemias.

El Instituto de la requisición no ha sido extraño al derecho público argentino. La constitución de este país establece: "ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxiliar de ninguna especie en tiempo de paz. Infiérese de este texto que las requisiciones y los auxilios a los cuerpos armados son legítimos en tiempos de guerra, así como, al contrario sensu, no son prohibidas las requisiciones civiles.

En el ordenamiento constitucional argentino como en todos los Estados sujetos a un régimen de derecho que consagra garantías en Amparo de la propiedad toda lesión por extinción de ese derecho o disminución de uso goce da lugar a una adecuada indemnización." (49)

El Artículo 26° Constitucional dispone: "en tiempos de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni interponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones en los términos que establezcan la ley marcial correspondiente." (50)

## B) ELEMENTOS

A) Es un modo de adquirir los alojamientos, bagajes, alimentos u otras prestaciones por los militares en tiempo de guerra, también en tiempo de

paz.

B) Para la doctrina puede ser objeto de requisición la propiedad y uso de todos los bienes muebles, inmuebles semovientes existentes en un país.

C) Las requisiciones en tiempo de paz pueden justificarse por causas o motivos circunstanciales y variables por lo demás, suelen ser especiales.

Así pues la requisición civil tiene por objeto inmediato el aprovechamiento de medios naturales o elaborados industrialmente, o las prestaciones personales indispensables para la satisfacción de las necesidades de alimentación, vestido, vivienda y asistencia médica.

Cabe hacer aquí la diferencia entre la requisición militar y la requisición en tiempo de paz; no es tanto el carácter público del agente u órgano administrativo que lo realiza (es decir, militar en un caso, civil en otro), sino el fin inmediato de la requisición. Como ejemplo de requisición en tiempo de paz, señalaremos que nuestro Derecho Positivo existen leyes como la de Vías Generales de Comunicación, la Ley Forestal, etc.

### C) DIFERENCIAS

1. En el decomiso, se adquieren los bienes por contravenir a la norma jurídica lesionando al interés público. En cambio por medio de la requisición se adquieren los bienes en caso de guerra y algunas veces en época de paz.

La diferencia entre ambas figuras, estriba en que

la primera se trata de una sanción (decomiso), según ya quedó establecido; en tanto la segunda (requisición), es una facultad derivada del texto Constitucional y que tiene aplicación en algunas leyes.

2. Con el decomiso se priva al infractor de la norma de bienes muebles. En la requisición se priva al particular (en tiempo de guerra y paz) de bienes muebles e inmuebles.

## II-B-4 EL DECOMISO Y LA CONFISCACION

### A) CONCEPTOS

Decomiso.- Es un acto de la administración preventiva represiva, que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles, por haber violado alguna norma que afecte a la moral, a la seguridad o la salud pública.

Confiscación.- "La confiscación del latín confiscare de cum, con, y fiscus, el fisco, implica el apoderamiento de todos los bienes de una persona." (51)

"La confiscación es la adjudicación que se hace el Estado de los bienes de una persona, sin ningún apoyo legal.

Se trata de una medida administrativa arbitraria, símbolo del abuso de autoridad por un funcionario o empleado público investido de una representación legal, que despoje ilegalmente a un particular de sus propiedades, posesiones o derechos." (52)

"La confiscación constituía la fuente más ordinaria y abundante de las refiscales; era una verdadera pena que incida sobre el patrimonio del reo y se aplicaba a los proscritos y a los condenados por crímenes ordinarios ajenos a la política. A este respecto el Código Teodisiano los pandectas y el Código Justiniano, regulaban este Instituto." (53)

## B) ELEMENTOS

1. Es una medida arbitraria la confiscación, ya que es un abuso de autoridad.
2. Se adjudica los bienes sin ningún apoyo legal.
3. En nuestra Constitución en el Artículo 22º prohíbe expresamente la confiscación.
4. Constituye la fuente más ordinaria y abundante de los reos fiscales.

"En algunas legislaciones el vocablo confiscación es usado como equivalente a decomiso o comiso pero con un concepto esencialmente distinto al del Derecho Romano.

En este derecho la confiscación era una verdadera pena que tenía como efecto la pérdida total o parcial del patrimonio del reo; actualmente no es una pena sino una medida de seguridad limitada a la cosa atiene en cualquier modo al delito. Es una medida de prevención penal." (54)

"Tampoco debe considerarse confiscación de bienes fundados en la Constitución por medio de los cuales, el Estado se ve autorizado a desposeer a un

particular para realizar una finalidad política económica, como en el caso de las nacionalizaciones de bienes, a que alude el Artículo 27 Constitucional. La realización de la política agraria y las expropiaciones en general se realizan mediante indemnización y no tienen legalmente el carácter de una confiscación.

El artículo 22 de la Constitución Párrafo primero, señala las penas que quedan prohibidas entre ellas la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualquiera otras penas inusitadas y trascendentales." (55)

La prohibición constitucional que se refiere a las penas mencionadas en el Artículo 22 de la Carta Magna adolece, de una excepción consagrada en el propio precepto la cual está concebida en el sentido de excluir del concepto la pena de confiscación y por tanto de considerarla como vedada a la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la Autoridad Judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

De acuerdo con esta excepción constitucional, está permitido en primer lugar la adjudicación que lleve a cabo la autoridad de un delito únicamente para pagar el importe de la indemnización proveniente de la responsabilidad civil originada por el hecho diletivo.

En segundo lugar, también está permitida la apli-

cación o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado cuando dichos actos tengan como objeto el pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de los llamados Facultad Económica Coactiva, cuyo fundamento Constitucional a nuestro entender se encuentra en el propio Artículo 22 de la Ley Superior el cual también delimitado en precedencia (Cobro de Impuestos o Multas)." (56)

### C) DIFERENCIAS

1. El decomiso es una medida basada en una norma jurídica; la confiscación es una medida arbitraria sin fundamento legal.
2. El decomiso no constituye un abuso de autoridad; la confiscación es eminentemente un abuso de autoridad.

## CAPITULO III

### EL DECOMISO Y LA SALUD PUBLICA

III-C-1. AUTORIDADES SANITARIAS

III-C-2. SUJETOS DEL DECOMISO

III-C-3. POLICIA EN MATERIA DE SALUBRIDAD

III-C-4. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En los capítulos precedentes se estableció el concepto del decomiso, su naturaleza jurídica, sus fuentes; se hizo mención al interés público como punto de partida en la utilización de la figura. Posteriormente se estudiaron los conceptos que las justifican y sus elementos, se hizo la comparación con otras formas jurídicas tales como la expropiación la requisición y la confiscación. Nos corresponde ahora en orden de importancia establecer en forma precisa la relación que nace con el decomiso; esto es los sujetos propios de la misma: Las autoridades que intervienen en él, la policía sanitaria que tiene como fin según estudiaremos la vigilancia para el establecimiento de la sanción a la que hemos referido, y los sujetos pasivos o particulares que por algún motivo se ven afectados con la imposición de la sanción o medida materia de este trabajo. Por último los recursos administrativos como medidas que constituyen la garantía de legalidad y el sistema de defensa de los particulares frente a las autoridades que emiten el acto que nos ocupa.

1) Es necesario establecer frente a la figura del decomiso un concepto que es usado por todos los tratadistas y que reviste especial importancia cuando se trata de una sanción de tal trascendencia, éste es la "Salud Pública". No puede hablarse de una definición tradicional sobre lo que debe entenderse por salud, pero debemos hacer referencia a lo establecido en nuestro Código Sanita-

rio Vigente de fecha 13 de marzo de 1973, que establece no una definición de salud pública sino criterios generales de donde puede derivarse lo que podría llamarse un concepto de salud pública; "en efecto, el Artículo 2º establece que la salubridad general" regula las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la población de los Estados Unidos Mexicanos".

De la anterior transcripción se derivan varios presupuestos que interesan al tema que nos ocupa: En primer término, la conservación de la salud que implica una serie de normas cuyo contenido es tan amplio que difícilmente podría concretarse en su trabajo de los alcances del presente.

El Código Sanitario se refiere a disposiciones para la conservación de la salud, conservación que implica el control de elementos tales como alimentos, medicamentos, drogas, etc. etc., éstos como factores de la salud pública, lo que demuestra la afirmación anterior.

Continúa el texto del Artículo con la restauración y mejoramiento de la salud; el concepto restauración es difícil de entender porque implica reconstrucción, por lo que la palabra de referencia no explica el contenido del precepto; consideramos que la palabra "mejoramiento" es connotativa del pensamiento del legislador.

Suponemos que el empleo de la palabra "restauración" obedece a la pretensión de no dejar ángulo



que puedan presentarse. El objeto de establecer a quiénes compete la aplicación del Código Sanitario, tiene como fin el dilucidar la legalidad de la autoridad que decreta el decomiso tanto en sentido formal como material.

La primera autoridad competente para la aplicación del Código Sanitario es el Presidente de la República, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que ello implique que materialmente tenga la obligación de firmar la resolución que implique el decomiso. Debe entenderse que la autoridad del Presidente de la República en asuntos relacionados con la aplicación del Código Sanitario se limita a aquellos casos que por circunstancias emergentes se tenga que tomar una decisión que implique la no aplicación total del contenido del Código Sanitario como por ejemplo en el caso de una epidemia a nivel de catástrofe nacional o cualquier otro caso que de acuerdo con la Constitución le faculte al Presidente de la República." (57)

Por todo lo anterior para los efectos de nuestro estudio no interesa como sujeto activo del decomiso el Presidente de la República.

La Fracción II del Artículo 5º antes mencionado señala al Consejo de Salubridad Genral ridad en materia sanitaria. Al efecto nos permitimos poner de manifiesto que la autoridad antes mencionada es obsoleta (desde nuestro punto de vista) ya que su actividad ha sido nula a través

del tiempo. El antecedente del Consejo de Salubridad General data de 1829 fecha en que se expidió por primera vez títulos de licencia para barberos y curanderos, el 4 de enero de 1891 se creó el Consejo Superior de Salubridad del Departamento Médico.

Es inexplicable por lo anterior en el que se haya conservado dicha autoridad conociendo de antemano su inactividad no obstante lo anterior, creemos que el legislador ha querido respetar el contenido del texto Constitucional. (Artículo 73, Fracción XVI).

La Fracción III, señala a la Secretaría de Salubridad y Asistencia como autoridad sanitaria, y ésta es precisamente la que representa interés en el desarrollo del tema. La designación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia como autoridad que hace el Código Sanitario Vigente tiene como fundamento el Artículo 14 de la Ley de Secretarías de Estado que consagra las facultades de la propia Secretaría y señala las que pueden servir como marco de legalidad al decomiso al establecer en sus fracciones siguientes:

Artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado:

A la Secretaría de Salubridad y Asistencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;

VIII. Organizar y administrar servicios sanita-

rios generales en toda la República.

IX. Dirigir la policía sanitaria general de la República con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana;

X. Dirigir la policía sanitaria especial en los puertos, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XI. El control higiénico e inspección sobre preparación posesión uso suministro, importación, exportación y curculación de comestibles y bebidas;

XII. El control de la preparación, aplicación, importación, y exportación de productos biológicos excepción hecha de los de uso veterinario;

XVI. Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad y la higiene industrial; con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo;

XX. La vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y de sus reglamentos.

De la anterior transcripción se desprende que la Secretaría de Salubridad y Asistencia tiene por ley la capacidad de vigilar el cumplimiento del Código Sanitario a cuyo efecto y de acuerdo con la misma está dotado, de facultades que amplía el propio ordenamiento con sanciones de carácter administrativo, medidas de seguridad, entre las cuales se encuentra según establecimos en el Capítulo Primero la figura del decomiso.

Tanto el nuevo Código Sanitario como el anterior

hacen una relación de las autoridades sanitarias. Respecto a este Código Sanitario 1955 en su Artículo 6°.

Las autoridades sanitarias encargadas del servicio Federal de salubridad son:

- I. El Consejo de Salubridad General.
- II. La Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- III. Los delegados de la misma Secretaría en las diversas Entidades Federativas.
- IV. Los jefes de Oficinas Sanitarias de la propia Secretaría en los puertos y en las poblaciones; y
- V. Los delegados, Jefes de brigada o de servicio especial de la expresada Secretaría.

### III-C-2 SUJETOS DEL DECOMISO

Sujetos del Decomiso.- Al estudiar en el inciso anterior a las autoridades sanitarias, se hizo sólo con el objeto de tener un enunciado general en un marco legal de las facultades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Su objetivo fue el centrar la capacidad de cada una de las autoridades para posteriormente analizar bajo el título de sujetos de decomiso tanto a las autoridades como a las personas que se ven afectadas con su aplicación.

Al hablar de los sujetos del decomiso no pretendemos clasificar a los mismos de una manera teórica o conceptual sino por el contrario nuestro deseo es establecer las distintas categorías de los que intervienen en el mismo. Al efecto sugerimos esta

blecer dos clases de sujetos:

1. Los sujetos activos.
2. Los sujetos pasivos del decomiso.

Por sujeto activo del decomiso debemos entender a la autoridad que con base en la ley ordena el decomiso de un bien mueble. Por otra parte, deberá entenderse como sujeto pasivo del decomiso a la persona física o moral que de acuerdo con lo establecido en el capítulo Primero de este trabajo sea sancionado con el decomiso por parte de un sujeto activo.

Cabe hacer notar que la clasificación propuesta para los sujetos del decomiso no pretende ser novedosa ya que otros autores con objeto de establecer en quién puede recaer la calidad de sujeto activo del decomiso analizan en qué casos se aplica éste, a qué autoridad dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia le corresponde su aplicación.

El Artículo 423° Fracción IX del Código Sanitario establece como medida de seguridad; el decomiso y la destrucción de los objetos, señalando que éste se decreta cuando éstos puedan causar daño a la salud de la persona.

Ahora bien interesa saber a quién le corresponde el dictado de las llamadas "medidas de seguridad". De acuerdo con el Artículo 422° del Código Sanitario corresponde al Consejo de Salubridad General dictar disposiciones que tengan por objeto prevenir un daño en perjuicio de la especie humana y

añade que dichas medidas deben ser ratificadas por el Congreso de la Unión.

Debemos entender del precepto antes mencionado que el Consejo de Salubridad General tiene en realidad una facultad legislativa, y no puede considerarse como sujeto activo en la aplicación de las medidas de seguridad; tampoco debe entenderse que el Consejo de Salubridad General tenga la capacidad suficiente para que el acuerdo tomado por ella sea o debe considerarse como decreto que según lo establece la propia ley se requiere la Ratificación del Congreso de la Unión; lo anterior pone de manifiesto una vez más que aun cuando el Consejo de Salubridad General tenga ciertas facultades de carácter legislativo ellas se anulan en realidad por la necesaria y constitucional intervención del Congreso de la Unión. Hasta la fecha la práctica demuestra que la mayoría de los decretos que tienen por objeto la regulación de la salud pública han sido emanados por parte del Poder Ejecutivo y no ha tenido intervención en las mismas la mencionada autoridad. Ahora bien, el hecho de que existan dictadas normas relativas a las medidas de seguridad tales como el decomiso, no implica que el Consejo de Salubridad General sea la autoridad ejecutora. En efecto, lo anterior se confirma con lo establecido en el Artículo 422 del Código Sanitario que otorga a las "Autoridades Sanitarias" la ejecución inmediata de las medidas de seguridad. Es decir, utiliza la facultad

añade que dichas medidas deben ser ratificadas por el Congreso de la Unión.

Debemos entender del precepto antes mencionado que el Consejo de Salubridad General tiene en realidad una facultad legislativa, y no puede considerarse como sujeto activo en la aplicación de las medidas de seguridad; tampoco debe entenderse que el Consejo de Salubridad General tenga la capacidad suficiente para que el acuerdo tomado por ella sea o debe considerarse como decreto que según lo establece la propia ley se requiere la Ratificación del Congreso de la Unión; lo anterior pone de manifiesto una vez más que aun cuando el Consejo de Salubridad General tenga ciertas facultades de carácter legislativo ellas se anulan en realidad por la necesaria y constitucional intervención del Congreso de la Unión. Hasta la fecha la práctica demuestra que la mayoría de los decretos que tienen por objeto la regulación de la salud pública han sido emanados por parte del Poder Ejecutivo y no ha tenido intervención en las mismas la mencionada autoridad. Ahora bien, el hecho de que existan dictadas normas relativas a las medidas de seguridad tales como el decomiso, no implica que el Consejo de Salubridad General sea la autoridad ejecutora. En efecto, lo anterior se confirma con lo establecido en el Artículo 422 del Código Sanitario que otorga a las "Autoridades Sanitarias" la ejecución inmediata de las medidas de seguridad. Es decir, utiliza la facultad

antes analizada de la Fracción II del Artículo 5° para poder tener en sus manos la seguridad en la aplicación del decomiso o de las sanciones administrativas sin la intervención en todo caso de una sentencia o una de orden de tipo judicial. Debe entenderse que en la aplicación de las medidas de seguridad establecidas por el Código Sanitario en general va en juego la salud pública y su aplicación debe ser de orden inmediato; no podría estar sujeta al dictado de una sentencia de carácter judicial que implicaría desde luego dilación en la medida o propiamente su inaplicabilidad por haber presentado las consecuencias que normalmente son de carácter funesto.

Falta dilucidar cuáles son las autoridades sanitarias que de acuerdo con lo establecido por el Código Sanitario tienen en sus manos la aplicación y la ejecución de las medidas de seguridad frente a los particulares. Desde luego no es el Presidente de la República; tampoco lo es el Consejo de Salubridad General, por las razones que ya hemos establecido, sólo nos queda la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la autoridad que designa el propio Código Sanitario dentro de su Articulado según lo establecido en la Fracción III del Artículo 5° tantas veces mencionado.

En nuestra opinión, lo anterior demuestra que el nuevo Código Sanitario carece hasta cierto punto de técnica jurídica, ya que el hecho de no establecer en forma precisa las autoridades que tie-

antes analizada de la Fracción II del Artículo 5° para poder tener en sus manos la seguridad en la aplicación del decomiso o de las sanciones administrativas sin la intervención en todo caso de una sentencia o una de orden de tipo judicial. Debe entenderse que en la aplicación de las medidas de seguridad establecidas por el Código Sanitario en general va en juego la salud pública y su aplicación debe ser de orden inmediato; no podría estar sujeta al dictado de una sentencia de carácter judicial que implicaría desde luego dilación en la medida o propiamente su inaplicabilidad por haber presentado las consecuencias que normalmente son de carácter funesto.

Falta dilucidar cuáles son las autoridades sanitarias que de acuerdo con lo establecido por el Código Sanitario tienen en sus manos la aplicación y la ejecución de las medidas de seguridad frente a los particulares. Desde luego no es el Presidente de la República; tampoco lo es el Consejo de Salubridad General, por las razones que ya hemos establecido, sólo nos queda la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la autoridad que designa el propio Código Sanitario dentro de su Articulado según lo establecido en la Fracción III del Artículo 5° tantas veces mencionado.

En nuestra opinión, lo anterior demuestra que el nuevo Código Sanitario carece hasta cierto punto de técnica jurídica, ya que el hecho de no establecer en forma precisa las autoridades que tie-

nen competencia o capacidad para imponer y llevar a cabo materialmente la sanción del decomiso que implica en sí una modificación al derecho real de la propiedad, da lugar a la inseguridad de los particulares frente a la administración, viéndose algunas veces desconcertados en función del silencio de la interpretación que se pueda dar al texto legal. Por otra parte, al hablar de las propias autoridades, se confunde a aquéllas que tienen funciones de carácter legislativo con las propiamente administrativas.

La aplicación del decomiso como medida de seguridad y la destrucción de los objetos encuentra su fundamento según se estableció en el Artículo 423° Fracción IX del Código Sanitario Vigente.

El sujeto activo del decomiso como medida de seguridad podría ser, respetando la clasificación, el Presidente de la República, o cualquier autoridad de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En estos casos el decomiso al aplicarse como una medida de seguridad no permite que se interponga recurso alguno, toda vez que se efectúa la destrucción de los bienes, situación ésta que también hace improcedente el juicio de amparo.

Artículo 73 de la Ley de Amparo, estipula.- El juicio de Amparo es improcedente:

XV. Contra actos de autoridades distintas de las judiciales, cuando deban ser revisados de oficio, conforme a la ley que los rija, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa le

gal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva.

De todo lo anterior se concluye que la figura del decomiso abarca dos campos el ya analizado como medida de seguridad y aquél en el cual procede como consecuencia de una infracción de carácter administrativo forma que para nuestro estudio revisa te especial interés.

Finalmente podemos afirmar que son sujetos activos del decomiso como medida de seguridad, el Presidente de la República y la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y sujeto pasivo, la persona física o moral que por cualquier circunstancia ponga en peligro con cualquier objeto la salud pública.

Otra premisa que debemos dejar establecida consiste en que el decomiso como medida de seguridad es trascendente ya que implica la pérdida del objeto decomisado y no existe según establecemos renglones atrás ni recurso ni amparo contra la resolución que así lo decretó; por lo que se confirma por lo establecido en el artículo 434 del Código Sanitario que establece el caso en que el objeto pudiera no ser destruido. Desde luego lo anterior

no contempla la devolución del bien decomisado si no por el contrario establece su utilización para un fin lícito, puede realizarse pero no por parte del sujeto pasivo del decomiso si no corresponde precisamente a la autoridad su utilización.

### III-C-3 POLICIA EN MATERIA DE SALUBRIDAD

"El concepto más frecuente o vulgar de policía lo identifica con el agente de policía, gendarme, o guardián del orden público.

Este concepto se acerca a un sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la Polis, o comunidad política." (58)

"El sentido más vulgar o corriente define la policía como el órgano administrativo que inspecciona y mantiene el orden en sus diversos aspectos. De lo dicho se desprende que la policía, considerada en cualquiera de sus aspectos es múltiple, y así existe policía de espectáculos, judiciales, urbana, sanitaria, etc." (59)

Como vemos la policía es una parte del Estado, de la cual dispone un país cuando así lo requieran las circunstancias el poder de policía se apoya en los reglamentos.

Ejemplo de estos reglamentos tenemos a los distintos reglamentos sanitarios a que hemos hecho mención en el capítulo I de este trabajo.

El Artículo 21 Constitucional, señala entre otras cosas las facultades de la autoridad administrativa: "...Compete a la autoridad administrativa el

castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía." En nuestro régimen administrativo, tenemos numerosos policías, tanto en materia Federal, como en materia local ejemplo de la primera tenemos a la policía sanitaria.

La policía administrativa consiste en tomar y hacer respetar todas las medidas accesorias para el mantenimiento de orden, de seguridad y de la Salubridad Pública." (60)

De conformidad con el Artículo 14° de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se señala a la policía sanitaria que le compete vigilar y preservar la salud pública.

Deducimos que la máxima autoridad en el régimen de policía es el Presidente de la República y las autoridades superiores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La competencia Constitucional de la policía en materia de salud pública, la encontramos estipulada en los artículos 73 Fracción XVI, que a la letra dice.- El Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general en la República; el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermeda

des exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables; a reserva de ser después sancionados por el Presidente de la República.

La autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir la contaminación ambiental serán después revisados por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan." (61)

Como vemos de la transcripción de este Artículo 73º Fracción XVI Constitucional, el Consejo de Salubridad General tiene amplias facultades para dictar medidas de seguridad que serían ratificadas por el Congreso de la Unión, estas facultades se le han dado con el fin de que inmediatamente que surja una epidemia, se erradique para que no cause un mal en perjuicio del hombre y en consecuencia del país. La reorganización del régimen de policía no es tarea ocasional o transitoria de un régimen. Es un largo trabajo administrativo, sobre la base de una estricta planeación que comprenda un término razonable." (62)

El poder de policía, cuando afecta al derecho de propiedad, del decomiso eminente, mientras

con la expropiación se persigue la obtención de un bien en tanto que es necesario para el Estado con la medida de policía se restringe la propiedad se le impone modalidades o aún si llega a privar de ella ejemplo decomiso.

La gravedad de las afectaciones que la legislación de policía trae para los derechos individuales se puede apreciar tomando algunos casos peritos en la legislación sanitaria. Así, la vacunación obligatoria, el aislamiento de determinada clase de enfermos, constituyen profundas restricciones a la libertad individual, cuya constitucionalidad no ha llegado a ser estudiada por los tribunales. La obligación de cumplir determinados requisitos para el tráfico de medicamentos, también afecta seriamente la libertad de comercio. Por último la legislación sanitaria llega a prevenir la destrucción de la propiedad particular para evitar la propagación de enfermedades." (63)

Toda limitación a la propiedad por razones de policía de seguridad, moralidad o salubridad pública, implica la reglamentación del uso y disposición de la propiedad, debe ser impuesta por la ley.

A continuación nos permitimos transcribir algunos Artículos sobre el "Reglamento de la Policía Sanitaria en el Distrito y Territorios Federales" (Publicado en el "Diario Oficial" de 11 de mayo de 1950).

Artículo 1º.- Constituyen la Policía Sanitaria,

los agentes adscritos a las dependencias de la Se cretaría de Salubridad y Asistencia, encargados de la vigilancia de las disposiciones contenidas en el Código Sanitario y sus reglamentos.

Artículo 2º.- Los citados agentes ejercerán sus funciones sujetándose a las prevenciones de este reglamento y a las órdenes instructivas que les gire el Jefe de la dependencia a que estén adscritos. En consecuencia, deberán abstenerse, en lo absoluto, de tomar determinaciones por propia ini ciativa, que implique imposición de sanciones, con cesiones de plazos o aplicación de medidas de seguridad sanitaria. Cualquier extralimitación será motivo de responsabilidad para el agente que lo cometa.

Artículo 7º.- Sobre la forma en que deben practicarse las visitas de inspección, toma de muestras, decomisos, clausuras u otras diligencias, el agen te se sujetará a las prevenciones de los reglamentos respectivos, así como a los instructivos que al efecto girare la oficina que ordenó la visita o diligencia.

Artículo 9º.- Los agentes, al presentarse a practicar la visita o diligencia que les haya sido or denada, comenzarán por identificarse con la perso na o propietario o encargado del negocio u objeto respectivo, a cuyo efecto le mostrarán su credencial y la orden escrita que autorice su actuación. Existen otros tipos de reglamentos de policía, en los que se encuentran comprendidas las distintas

policías encargadas de llevar a cabo las diligencias o inspecciones que la autoridad superior ordena, a continuación señalaremos esos reglamentos con el objeto de ilustrar al lector.

Reglamento de Policía para el funcionamiento de los tostadores y molinos de café en el Distrito Federal. (Publicado en el Diario Oficial del 19 de febrero de 1934).

Reglamento de policía sanitaria de los animales. (Publicado en el Diario Oficial del 14 de enero de 1929).

Reglamento de policía sanitaria de los animales, a que se sujetarán los funcionarios del cuerpo consular mexicano en el extranjero. (Publicado en el Diario Oficial del 11 de abril de 1929).

Señalaremos como comentario final respecto a estos reglamentos, que para la época actual son obsoletos en virtud de no funcionar de acuerdo con las necesidades del país. Nos permitimos proponer a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, revise y actualice estos reglamentos ya que representan ésta suma importancia para la salud de nuestro país.

Respecto a la policía sanitaria comentaremos que hemos visto con tristeza que en nuestro país no funciona, en virtud de que se le ha dado poca importancia tanto por las autoridades como por la propia ley sanitaria.

EJECUTORIAS DIVERSAS SOBRE EL REGIMEN DE POLICIA  
EN MATERIA DE SALUBRIDAD PUBLICA

"Contra la aplicación del Decreto número 454 de 25 de diciembre de 1942, consistente en que se le exige al quejoso un permiso comercial y tarjeta de salud, no procede la suspensión por tratarse de una cuestión de orden público en la que existe interés general, pues la aplicación de las medidas de carácter sanitario tienen por objeto garantizar en favor del público consumidor la buena salud de las personas que expenden artículos de primera necesidad." (64)

"La expedición del Decreto de 2 de enero de 1934, que reforma el Artículo 500 del Código Sanitario del Estado de Veracruz, no está prohibida por el Artículo 117 de la Constitución Federal, pues constituye sólo una medida de policía sanitaria, y es facultad propia de los Estados dictar cuantas medidas tiendan al mejoramiento de la higiene y la salud de sus habitantes." (65)

"Las autoridades municipales tienen el deber de velar por la salubridad, higiene y BUENA POLICIA de las localidades sujetas a su jurisdicción; y la sociedad y el Estado tiene interés en que no se retarde el cumplimiento de las disposiciones, por lo que es improcedente conceder la suspensión contra la misma." (66)

III-C-4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y EL DECOMISO

Los Recursos Administrativos son "medios directos

que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad la actuación de que el particular se queja." (67)

"Medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inopuntidad del mismo." (68)

"Los medios de que disponen las partes para pretender por lo general dentro de un plazo breve, que las autoridades administrativas modifiquen o deroguen el acto administrativo." (69)

De estas definiciones transcritas coinciden todas en el derecho que tiene el particular en recurrir un acto que lesione a su patrimonio o interés, mismas con las que estamos de acuerdo.

El nuevo Código Sanitario publicado el 13 de marzo de 1973 en el Capítulo V "de los Recursos Administrativos" en su Artículo 473 y que a la letra dice "contra resoluciones y actos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que para impugnación no tengan señalado trámite especial en este Código, procederán los recursos de inconformidad

y de revisión: El primero, si se trata de resoluciones que impongan sanciones administrativas por la comisión de una o varias faltas o con motivo de la aplicación de medidas de seguridad; el segundo, en los demás casos. Cuando este último se haga valer contra resoluciones dictadas en única instancia por el titular de la propia Secretaría, se denominará de reconsideración.

Como podemos observar de la transcripción de este Artículo existen tres tipos de recursos, aunque en realidad sólo son dos los recursos; el de inconformidad, el de revisión y por último el de reconsideración.

Estos recursos a nuestro modo de ver tienen una serie de elementos que a continuación expondremos: Los elementos esenciales son:

- a) Una ley que lo establezca. (Artículo 473° del Código Sanitario Vigente).
- b) La existencia de un acto administrativo. (Artículo 473° del Código Sanitario Vigente).
- c) Lesión a un derecho o interés legal del administrado.

Artículo 475.- Ejecutada una medida de seguridad se hará saber al interesado o a su representante legal el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días. Sin este requisito no correrá el término para la interposición del recurso de inconformidad.

Los elementos de fondo son:

- a) Plazo dentro del cual se puede hacer valer por

el particular el derecho al recurso.

Artículo 474.- Al notificar por escrito la imposición de una sanción, se hará saber al infractor el derecho que tiene para recurrirla dentro del plazo de quince días. Sin este requisito no correrá el término para la interposición del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo anterior.

b) Formalidades y forma de la interposición.

Artículo 476.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito, directamente ante la dependencia que hubiere impuesto la sanción o dictado la medida de seguridad o por correo certificado con acuse de recibo, caso este último en que se tendrá como fecha de presentación, la del día en que haya sido depositado el escrito correspondiente en la Oficina de Correos.

c) Un procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y solución del recurso.

Artículo 477.- En el escrito se precisará el nombre y domicilio de quien promueve la inconformidad los agravios que, directa o indirectamente, le causen la resolución o acto impugnado y la mención de la autoridad que haya dictado la resolución, ordenando o ejecutando el acto. A este escrito deberán acompañarse, en su caso, los documentos justificativos de la personalidad del promovente, si ésta no se tiene ya reconocida por las autoridades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como las pruebas que se estimen

pertinentes y el ofrecimiento de aquéllas que deberán desahogarse posteriormente.

Artículo 478.- En el caso de que hubiere ofrecido pruebas el infractor o interesado dispondrá de un término hasta de treinta días para desahogarlas, contados a partir de la fecha del ofrecimiento. En nuestra Ley Sanitaria Vigente, de acuerdo con la figura de que nos ocupa y en relación al recurso señalaremos que no suspende el acto en virtud, a lo que dispone el Artículo 422 y 423 de este ordenamiento. Ejemplo de lo anterior lo tenemos cuando se decomisan medicinas que a juicio de la Secretaría de Salubridad atacan o pueden atacar la salud.

Por regla general la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.

El culto Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de México, Licenciado Antonio Carrillo Flores ha sostenido que "es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han emitido buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso ...tampoco claro está, puede enunciarse el principio opuesto; que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido.

La cuestión debe, por ello, ser regulada en el de recho objetivo..." (70)

A continuación y a efecto de dar una mayor configuración al recurso haremos mención de algunos re súmenes de jurisprudencia emitidos por la Suprema Corte de Justicia.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fun dado en la ley, o cuando no se dio al interesado la audiencia por la misma ley." (71)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Es inexacto que los re ursos dentro de nuestro sistema legal únicamente quepan ante la autoridad judicial y nunca ante las autoridades administrativas, al contrario, el Artículo 107 Constitucional en su Fracción VI y el Artículo 73 Fracción XV, de la Ley de Amparo se refieren, entre otras resoluciones, a las auto ridades administrativas que no tienen definitividad, por ser impugnables, las mismas resoluciones, ante potestad ejecutiva mediante recursos de los cuales no conoce la autoridad judicial." (72)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, DEBEN Oponerse en los PLAZOS DE LEY.- Si bien es cierto que el Artículo 107 Constitucional exige el agotamiento de los re ursos, juicios, medios, de defensa que la ley es tablezca previamente a la interposición del amparo, esto se hace valer en cualquier tiempo aún después de transcurrido con exceso el plazo que para el efecto se concede." (73)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS DEBEN SUSPENDER LOS EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO PARA QUE EL AMPARO SEA IMPROCEDENTE.- Si la ley que establece el recurso no acuerda la suspensión de los efectos de los actos reclamados, la improcedencia del juicio de amparo no se surte." (74)

RECURSOS ORDINARIOS, AMPARO EN CASO DE.- "Es un error que cuando no se combate la ley que rige el acto reclamado, el afectado con éste está obligado a agotar el recurso que dicha ley constituye a pesar de que durante la tramitación del mencionado recurso no puede obtenerse la suspensión del acto. El Artículo 72 de la Ley de Amparo es muy claro al establecer en su Fracción XV, que es improcedente el juicio de garantías cuando los actos reclamados hubieren podido ser objeto de impugnación a través de un recurso o medio de defensa ordinario establecido por la ley que lo fundamenta, "siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso..." La Fracción de referencia tiene aplicación, pues, físicamente en los casos en que el quejoso no combate la ley que rige el acto reclamado, ya que en la hipótesis contraria, cuando dicha ley sí es impugnada, no existe para el citado quejoso el deber de agotar recurso alguno, permita éste o no la suspensión de que se viene hablando. Es decir, cuando se impugna una ley, no hay obligación de recurrir, previamente a la interposición del juicio de amparo, el

acto que en aquélla se sustente; en tanto que cuando la ley no es objeto de impugnación, deberá o no, respectivamente, agotarse el recurso ordinario según que éste posibilite o no la suspensión del mencionado acto." (75)

RECURSOS ORDINARIOS EN MATERIA SANITARIA.- (Agua corriente, reparación de depósitos de).- La orden de que se realicen trabajos de regularización sanitaria consistentes en reparación del depósito para el servicio de agua corriente y en otros semejantes, no pueden combatirse, previamente al amparo, mediante el recurso que establece el Artículo 300 del Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, porque este medio de defensa se da contra sanciones y dichos trabajos no están comprendidos dentro de los que el mencionado ordenamiento considera como tales, según se desprende de su lectura, sobre todo de la de su Artículo 280, que estatuye que esa clase de obras serán de inmediata ejecución "independientemente de las sanciones que correspondan".

Tampoco procede el recurso de revisión que establece el Artículo 289 del Código Sanitario del Estado de Yucatán, porque este medio de defensa se estatuyó únicamente contra acuerdos emanados de las juntas de sanidad o del Jefe del Departamento de Sanidad en dicha Entidad Federativa pero no contra acuerdos emanados del Jefe de los Servicios Federales de Salubridad y Asistencia en el Estado." (76)

Como dijimos anteriormente hemos querido transcribir estas ejecutorias con el fin de ilustrar este tema, asimismo creemos que sobre todo las últimas ejecutorias transcritas y referentes a los Artículos del Código Sanitario de 1955 que en el texto de los mismos se expresan ideas semejantes a las del Código Sanitario Vigente, es decir este ordenamiento señala cuando deben ser ejecutadas inmediatamente las medidas o sanciones para evitar como hemos dicho repetidas veces un peligro grave en la salud del país.

## C O N C L U S I O N E S

1. Para efectos de salud pública, el decomiso debe entenderse como un acto de la Administración de control preventivo-represivo, que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles por haberse violado alguna norma que afecte a la salud pública.

2. Creemos y así lo hemos expresado en nuestro trabajo, que el decomiso otorga a la Autoridad Administrativa la propiedad de los bienes muebles decomisados.

3. La característica del decomiso en materia sanitaria es la pérdida de la propiedad del bien mueble decomisado, y en consecuencia el Estado puede adjudicarlas, enajenarlas o destruirlas.

4. El decomiso en materia sanitaria, deriva de la Constitución Federal (Artículo 73 Fracción XVI); en consecuencia no será violatorio de las garantías individuales si de acuerdo con la propia Carta Magna es fundado y motivado.

5. En materia de decomiso el Consejo de Salubridad General no es autoridad ejecutora de sus propias determinaciones, ya que sólo tiene facultades de carácter legislativo. La autoridad ejecutivo

## C O N C L U S I O N E S

1. Para efectos de salud pública, el decomiso debe entenderse como un acto de la Administración de control preventivo-represivo, que constituye a favor del Estado la propiedad de los bienes muebles por haberse violado alguna norma que afecte a la salud pública.

2. Creemos y así lo hemos expresado en nuestro trabajo, que el decomiso otorga a la Autoridad Administrativa la propiedad de los bienes muebles decomisados.

3. La característica del decomiso en materia sanitaria es la pérdida de la propiedad del bien mueble decomisado, y en consecuencia el Estado puede adjudicarlas, enajenarlas o destruirlas.

4. El decomiso en materia sanitaria, deriva de la Constitución Federal (Artículo 73 Fracción XVI); en consecuencia no será violatorio de las garantías individuales si de acuerdo con la propia Carta Magna es fundado y motivado.

5. En materia de decomiso el Consejo de Salubridad General no es autoridad ejecutora de sus propias determinaciones, ya que sólo tiene facultades de carácter legislativo. La autoridad ejecutivo

ra del mismo es la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y en ciertos casos el Presidente de la República.

6. El papel que desempeña la policía sanitaria es importante, pues ellos son los encargados de la vigilancia y aplicación de las disposiciones sanitarias por lo que es de sugerirse aumentar su número y calidad.

## RELACION DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Derecho Administrativo, Libro VI, Buenos Aires 1956; Página 529.
- (2) DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA 16a. Edición, Página 321.
- (3) ESCRICHE Joaquín.- Diccionario de Jurisprudencia Legislativa, Libro II; Página 464.
- (4) MARTINEZ ALCUBILLA Ignacio.- Diccionario de la Administración Española, 4a. Edición, Madrid 1886; Página 1981.
- (5) CAMELO VERDUZCO Roque A.- Tesis: El Decomiso 1960.
- (6) MAYNS Charles.- Cours de Droit Romain, 4a. Edición, Tomo I, París 1876; Página 474.
- (7) WOLFF Martín.- Tratado de Derecho Administrativo, Derechos de Casos, Tomo III; Barcelona 1936; Varas Guillermo.- Derecho Administrativo, Editorial Novscimiento, Santiago de Chile 1960.
- (8) SERRA ROJAS Andrés.- Derecho Administrativo, Librería Manuel Porrúa, S. A.; Página 902.
- (9) BIELSA Rafael.- Derecho Administrativo, Tomo II, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires 1964; Página 26 y siguientes.
- (10) MAYER.- Le Droit Administrati Allemand; Página 300.
- (11) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit. Página 45.
- (12) BONNECASE Julián.- Introducción Al'estude de Droit, 2a. Edición, París 1931; Página 182.
- (13) BIELSA Rafael.- Ob. Cit., Buenos Aires 1955; Página 234.

- (14) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit.,  
P  
Página 520 y siguientes.
- (15) Ley Federal de Armas y Explosivos, del 11 d  
de enero de 1972.
- (16) Ley de Vías Generales de Comunicación.
- (17) Código Aduanero.
- (18) Reglamento para Droguerías, Farmacias, Labo  
ratorios y demás establecimientos similares.
- (19) Reglamento para Droguerías, Farmacias, Labo  
ratorios y demás establecimientos similares.
- (20) Reglamento de Comercio de Carnes en el Dis  
trito Federal.
- (21) Reglamento de Carnes Frías, Comestibles.
- (22) Reglamento de Carnes Frías, Comestibles.
- (23) Reglamento sobre la Elaboración, Almacena  
miento, Envase, Transporte y Venta de Cre  
mas, Mantequillas, Margarinas y Quesos en  
el Distrito, Territorios y Zonas Federales.
- (24) Reglamento para la Elaboración y Venta del  
Té y del Café.
- (25) Reglamento para el Registro de Comestibles,  
Bebidas y Similares.
- (26) POSADA Adolfo.- Varios Autores; Página 128.
- (27) SANDULLI Aldo.- Manuale de Diritto, Italia  
1936; Página 14.
- (28) FRAGA Gabino.- Derecho Administrativo, Edi  
torial Porrúa, S. A. 1952; Página 298.
- (29) Semanario Judicial de la Federación, Tomo  
III, REYNOSO José María; Página 75.
- (30) Semanario Judicial de la Federación, Tomo V,  
SALAS Raúl; Página 815.
- (31) Semanario Judicial de la Federación, Tomo  
VI, PARADA Pedro; Página 171.
- (32) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Página 122.
- (33) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit; Pá  
gina 256.

- (34) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Página 589.
- (35) OLIVERA TORO Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A. 1967; Página 457.
- (36) BIELSA Rafael.- Ob. Cit; Página 24.
- (37) MARINHOFF Miguel.- Derecho Administrativo, Ediciones Glem, S. A., Buenos Aires 1965; Página 348.
- (38) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 635.
- (39) BIELSA Rafael.- Ob. Cit; Página 274.
- (40) IDEM.
- (41) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Página 555.
- (42) BURGOA Ignacio.- Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A. México 1968; Páginas 600 y 601.
- (43) BIELSA Rafael.- Ob. Cit; Página 446.
- (44) BURGOA Ignacio.- Ob. Cit; Página 451 y siguientes.
- (45) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Página 132.
- (46) DUEZ ET DEBEYRE.- Droit Administratif, Parías 1932; Página 859.
- (47) BARCIA, Diccionario General Etimológica de la Lengua Castellana; Página 679.
- (48) Diccionario de la Real Academia Española, 16a. Edición, Página 1096.
- (49) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit; Página 497.
- (50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (51) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit; Página 522.
- (52) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 635.
- (53) SAVIGNY.- Droit Public et Administratif Romain; Página 16.
- (54) VILLEGAS BASAVILBASO Benjamín.- Ob. Cit; Página 523.

- (55) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 635.
- (56) BURGOA Ignacio.- Ob. Cit; Página 613.
- (57) ARTICULO 5° del Código Sanitario Vigente.
- (58) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 696.
- (59) CALLEJA Fernando.- Diccionario Político Social; Ediciones y Publicaciones, S. A., Barcelona; Página 340.
- (60) WALINE Marcel.- Droit Administratif, Alemania 1959; Página 601.
- (61) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- (62) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 728.
- (63) ARTICULO 423 Fracción IX del Código Sanitario Vigente.
- (64) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 717.
- (65) IDEM.
- (66) IDEM.
- (67) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; P
- (68) CARRILLO FLORES Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública, México, D. F. 1960; Página 111.
- (69) MERCKEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, Londres, Inglaterra; Página 475.
- (70) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Páginas 593 y 594.
- (71) Semanario Judicial de la Federación; Amparo en Revisión 5501/58.- Laboratorios Dactamex, S. A.- 23 de enero de 1959; Volumen XIX, Tercera Parte, Página 66.
- (72) IDEM; Amparo en Revisión 2301/58.- Cooperativa de Transportes Fluviales S.C.L.- 13 de abril de 1959; Volumen XXII, Tercera Parte; Página 83.
- (73) IDEM; Amparo en revisión 8374/60.- Thelma Cerotta de Saltiel.- 10 de mayo de 1964; Volumen XLVII Tercera Parte; Página 58.

- (55) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 635.
- (56) BURGOA Ignacio.- Ob. Cit; Página 613.
- (57) ARTICULO 5° del Código Sanitario Vigente.
- (58) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 696.
- (59) CALLEJA Fernando.- Diccionario Político Social; Ediciones y Publicaciones, S. A., Barcelona; Página 340.
- (60) WALINE Marcel.- Droit Administratif, Alemania 1959; Página 601.
- (61) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- (62) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 728.
- (63) ARTICULO 423 Fracción IX del Código Sanitario Vigente.
- (64) SERRA ROJAS Andrés.- Ob. Cit; Página 717.
- (65) IDEM.
- (66) IDEM.
- (67) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; P
- (68) CARRILLO FLORES Antonio.- La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública, México, D. F. 1960; Página 111.
- (69) MERCKEL.- Teoría General del Derecho Administrativo, Londres, Inglaterra; Página 475.
- (70) FRAGA Gabino.- Ob. Cit; Páginas 593 y 594.
- (71) Semanario Judicial de la Federación; Amparo en Revisión 5501/58.- Laboratorios Dactamex, S. A.- 23 de enero de 1959; Volumen XIX, Tercera Parte, Página 66.
- (72) IDEM; Amparo en Revisión 2301/58.- Cooperativa de Transportes Fluviales S.C.L.- 13 de abril de 1959; Volumen XXII, Tercera Parte; Página 83.
- (73) IDEM; Amparo en revisión 8374/60.- Thelma Cerotta de Saltiel.- 10 de mayo de 1964; Volumen XLVII Tercera Parte; Página 58.

- (74) IDEM; Amparo en revisión 675/59.- Casa Puig, S.A. y COAG.- 9 de noviembre de 1961; Volumen LIII, Tercera Parte; Página 69.
- (75) IDEM; Amparo en revisión 5228/60.- Laboratorios Senosiain, S. A.- 23 de enero de 1961; Volumen XLV, Tercera Parte, Página 147.
- (76) IDEM; Amparo en revisión 753/52.- María Luisa Ortuño Vda. de Novelo.- 8 de julio de 1957; Volumen I, Tercera Parte, Página 60.

## B I B L I O G R A F I A

- I Villegas Basavilbaso Benjamín.- Derecho Administrativo.
- II. Diccionario de la Real Academia Española.
- III. Escriche Joaquín.- Diccionario de Jurisprudencia Legislativa.
- IV. Martínez Alcubilla Ignacio.- Diccionario de la Administración Española.
- V. Camelo Verduzco Roque A.- Tesis: El Decomiso.
- VI. Mayns Charles.- Cours de Droit Romain.
- VII. Wolff Martín.- Tratado de Derecho Administrativo.
- VIII. Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.
- IX. Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo.
- X. Mayer.- Le Droit Administrati Allemand.
- XI. Bonnecase Julián.- Introducción Al'estude de Droit.
- XII. Ley Federal de Armas y Explosivos.
- XIII. Ley de Vías Generales de Comunicación.
- XIV. Código Aduanero.
- XV. Reglamento para Droguerías, Farmacias, Laboratorios y demás establecimientos similares.
- XVI. Reglamento de Comercio de Carnes en el Distrito Federal.
- XVII. Reglamento de Carnes Frías, Comestibles.
- XVIII. Reglamento sobre la elaboración, almacenamiento, envase, transporte y venta de cremas, mantequillas, margarinas y quesos en el Distrito, Territorios y Zonas Federales.

- XIX. Reglamento para la elaboración y venta del té y del café.
- XX. Reglamento para el registro de comestibles, bebidas y similares.
- XXI. Posada Adolfo.- Varios autores.
- XXII. Sandulli Aldo.- Manuale de Diritto.
- XXIII. Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.
- XXIV. Semanario Judicial de la Federación.
- XXV. Olivera Toro Jorge.- Manual de Derecho Administrativo.
- XXVI. Marinhoff Miguel.- Derecho Administrativo.
- XXVII. Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.
- XXVIII. Duez Et Debeyre.- Droit Administratif.
- XXIX. Barcia.- Diccionario General Etimológico de la Lengua Castellana.
- XXX. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XXXI. Savigny.- Droit Public et Administratif Romain.
- XXXII. Código Sanitario.
- XXXIII. Ley de Amparo.
- XXXIV. Calleja Fernando.- Diccionario Político Social.
- XXXV. Waline Marcel.- Droit Administratif.
- XXXVI. Carrillo Flores Antonio.- La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración Pública.
- XXXVII. Merckel.- Teoría General del Derecho Administrativo.