

879309



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO**



CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM
CLAVE 8793-09

TEMA :

**“ INCONSTITUCIONALIDAD DEL CAPITULO DE SANCIONES
DEL REGLAMENTO DEL BANDO DE BUEN
GOBIERNO DE CELAYA, GTO. “**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

BLANCA EDITH TORRES RODRIGUEZ

ASESOR:

LIC. ROBERTO JOSE NAVARRO GONZALEZ

CELAYÁ, GTÓ. FEBRERO DEL 2004.



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.

autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE Blanca EDITH

Torres Rodríguez

FECHA 17 Junio 2004

FIRMA J.A. B...

ÍNDICE

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL CAPÍTULO DE SANCIONES
DEL REGLAMENTO DEL BANO DE BUEN GOBIERNO
DE CELAYA, GUANAJUATO**

INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO I
EL MUNICIPIO**

1.- Concepto	1
1.1.-Concepto de Municipio	1
1.2.- Concepto etimológico	1
1.3.- Definiciones de Municipio	2
1.4.- Concepto constitucional	3
1.5.- Nuestro concepto de Municipio	4
2.- Elementos del Municipio	4
2.1.- Población	4
A.- Términos relacionados con la vecindad	4
a.- Habitante	4
b.- Transeúnte	4
c.- Vecino o domiciliado	4
d.- Ciudadano	5
2.2.- Territorio	5
A.- Categorías políticas	6
a.- Ciudad	6
b.- Villa	6
c.- Pueblo	6
d.- Ranchería	6
e.- Caserío	6
B.- Conflictos de límites territoriales y sus formas de solución	6
a.- Procedimiento Conciliatorio	7
b.- Procedimiento Contencioso	7
c.- Procedimiento Resuelto por la Legislatura	7
C.- Creación, modificación y supresión de municipios	7
2.3.- Gobierno	8
A.- Ayuntamiento	9
a.- Nuestro concepto	10
B.- Integrantes del Ayuntamiento	10
I.- Presidente y sus atribuciones	10
II.- Regidores y sus atribuciones	11
III.- Síndicos y sus atribuciones	12
C.- Autoridades y funcionario de designación o nombramiento	13
IV.-Secretaria y sus atribuciones	13
V.- Tesorería y sus atribuciones	14
VI.- Contraloría y sus atribuciones	15
D.- Autoridades Auxiliares del Ayuntamiento	16
VII.- Delegados y sus atribuciones	16
VIII.-Comisiones municipales y sus atribuciones	16
3.- Características constitucionales del Municipio	17

3.1.- Autonomía del Municipio	17
A.- Clases de Autonomía	18
a.- A. Política	19
b.- A. Administrativa	19
c.- A. Financiera	20
3.2.- Personalidad jurídica	21
A.- Persona, personalidad jurídica, persona física, persona moral	21
B.- Personalidad jurídica del Municipio	21
C.- Atributos del Municipio	21
a.- Capacidad	22
b.- Nombre	22
c.- Estado civil	22
d.- Patrimonio	22
i.- Composición del patrimonio del Municipio	22
3.3.- Esfera competencial	23
A.- Competencia	23
a.- Clasificación legal de la competencia	23
b.- Otras clasificaciones de la competencia	24
c.- Competencia constitucional	25
3.4.- Competencia del Ayuntamiento	28
3.5.- Legislación municipal	32

CAPÍTULO II

FUNCIONES MUNICIPALES

1.- Poder	33
2.- Clasificación de los actos de la administración pública	33
2.1.- Método formal	33
2.2.-Criterio material	33
3.- Clasificación de las funciones	34
3.1.- Función legislativa	34
3.2.- Facultad reglamentaria	34
3.3.- Bases normativas	35
3.4.- Cuerpos normativos	35
I.- Bandos	35
A.-Clasificación de los Bandos	36
1.- Ordinarios	36
2.- Extraordinarios	36
3.- Bando de Policía y Buen Gobierno	36
B.- Características de los Bandos	37
II.- Circulares	37
A.- Características de las circulares	38
B.- Circulares municipales	38
III.- Reglamentos	38
A.- Características de los Reglamentos	39
B.- Clasificación de los Reglamentos	39
1.- Reglamento Municipal	39
2.- Reglamento Interior Municipal	39
3.- Reglamento de Policía y Buen Gobierno	39
IV.- Ordenanzas	40
3.2.-Función Ejecutiva	41
3.3.- Función Judicial	41
3.3.1.- Potestad Sancionadora	42
3.3.2.- Poder de Policía	42
A.- Policía	42
3.3.3.- Régimen de Policía	43
3.3.4.- Poder de Policía	43
A.- Características del Poder de Policía	43
B.- Formas en que se ejerce el Poder de Policía	43

CAPÍTULO III

EL REGLAMENTO

1.- Facultad Reglamentaria	44
2.- Reglamento	45
2.1.- Características	46
2.2.- Requisitos	46
2.3.- Finalidad	46
2.4.- Diferencias entre la Ley y el Reglamento	47
2.5.- Clasificación del Reglamento	47
2.5.1.- R. de Particulares	47
2.5.2.- R. de Autoridad	47
a).- R. Interior	48
b).- R. Municipal	48
c).- R. Interior Municipal	48
2.5.3.- R. Administrativo	48
a).- R. Ejecutivo	49
b).- R. Delegado	49
c).- R. de Necesidad	49
2.5.4.- R. Autónomo	49
a).- R. de Policía y Gobierno	50
2.5.5.- R. Inconstitucional e Ilegal	50

CAPÍTULO IV

INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

1.- Potestad Sancionadora	51
1.1.- Fundamento	51
2.- Infracción	51
2.1.- Falta	52
2.2.- Clasificación: Laboral, Civil, Penal, Mercantil	52
2.3.- Infracción Administrativa	52
3.- Delito	53
3.1.- Explicación de sus elementos	53
A.- Conducta	53
B.- Típico	53
C.- Antijuridicidad	53
D.- Imputable	53
E.- Culpable	53
F.- Punible	54
3.2.- Clasificación del Delito	54
3.3.- Concepto y contenido del Delito	54
4.- Infracciones y Delitos	54
5.- Diferencia entre Infracciones y Delitos	54
6.- Sanciones	55
6.1.- Características	55
6.2.- Clasificación	55
I.- Por la norma violada	55
A.- Civil	55
B.- Penal	55
C.- Internacional	55
II.- Administrativas	56
i.- Ejecutivas	56
ii.- De Policía	56
A).- Forma de Aplicación	56
a.- Principal	56
b.- Accesorio	56
c.- Paralela	56
d.- Alternativa	56
e.- Conjunta	56
B).- Naturaleza del Contenido	56
a.- Privativas de la Libertad	56
b.- Multa Administrativa	56
c.- Decomiso	57
d.- Inhabilitación	57
e.- Pérdida del Cargo Público	57
f.- Clausura	57
III.- Medidas de Apremio	57
IV.- Privativas de la Libertad	57
7.- Penas	57
8.- Diferencias entre Sanción y Penas	58
9.- Procedimientos	58

9.1.- Procedimiento de las Infracciones	58
A.- Tribunal Calificador	60
9.2.- Procedimiento de los Delitos	61
10.- Derecho Penal Administrativo y su crítica	62
11.- Delitos Especiales	63
12.- Derecho Disciplinario y su crítica	64

CAPÍTULO V

GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

1.- Garantía	65
1.1.- Sujetos	66
A.- Sujeto activo	67
B.- Sujeto pasivo	67
1.2.- Objeto	67
1.3.- Fuente	69
1.4.- Principios constitucionales que rigen a las garantías	69
1.5.- Extensión	69
1.6.- Origen formal	69
1.7.- Clasificación de las Garantías	70
A.- Jellinek	70
B.- Punto de Vista Formal de la Índole de la Obligación Estatal	70
C.- Material y Formal	70
D.- Punto de Vista del Contenido del	
Derecho Público Subjetivo	70
E.- Extensión de los Derechos Públicos Subjetivos derivados	
de las Garantías Individuales y la Reglamentación	70
2.- Garantías de Seguridad Jurídica	71
2.1.I- Artículo 14° constitucional	72
2.1.- Titular	72
2.2.- Acto de privación	73
2.3.- Bienes jurídicos tutelados	73
a.- Libertad	73
b.- Vida	73
c.- Propiedad	73
d.- Posesiones	74
e.- Derechos	74
2.4.- Garantías que integran la Garantía de Audiencia	74
A.- Juicio	74
B.- Tribunales previamente establecidos	75
C.- Formalidades esenciales del procedimiento	75
D.- Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho	76
2.5.- Excepciones a la garantía	76
2.2.II- Artículo 16° constitucional	77
2.2.1.- Titular	78
2.2.2.- Acto de molestia	78
2.2.3.- Bienes jurídicamente tutelados	78
a.- Persona	79
b.- Familia	79
c.- Domicilio	79
d.- Papeles	79
e.- Bienes	79
f.- Posesiones	79
2.4.- Garantías que integran la garantía de Legalidad	80
A.- Competencia	80
B.- Legalidad	81

C.- Mandamiento escrito	82
2.5.- Actos violatorios de la garantía	82
2.3.III- Artículo 21° constitucional	83
2.3.1.- Análisis del segundo y tercer párrafo	83

CAPITULO VI
SANCIONES DEL REGLAMENTO DEL BANDO
DE BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO
DE CELAYA, GTO.

1.- Multa	85
1.1.- Multa excesiva	86
1.2.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	86
2.- Arresto	89
2.1 Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	90
3.- Licencia, Permiso y Autorización	90
3.1.- Cancelación	91
3.2.-Autorización	91
3.3.-Permiso	91
3.4.- Licencia	92
A.- Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto.	93
B.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.	94
C.-. Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.	94
D.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.	95
E.-Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto.	95
3.5.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	96
4.- Suspensión	97
A.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.	98
B.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.	98
C.- Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto.	98
D.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.	99
E.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto.	99
F.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto.	99
G.- Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Gto.	99
4.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	99
4.2.- Consideraciones generales para la Suspensión, Cancelación y Clausura	99
5.- Clausura	101
A.- Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto.	103
B.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.	103
C.- Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.	103
D.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.	104
E.- Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto.	104
F.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.	104
G.- Código Fiscal para el Estado de Gto.	105
H.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto.	105
I.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto.	106

J.- Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Gto.	106
K.- Ley de Aguas para el Estado de Gto.	106
5.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	106
6.- Decomiso	111
A.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimiento Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.	114
B.- Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.	114
C.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.	114
D.- Código Fiscal para el Estado de Gto.	114
E.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto.	115
F.- Ley de Aguas para el Estado de Gto.	115
G.- Ley de Ganadera para el Estado de Gto.	115
6.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16°, 21° y 22° constitucionales	115
7.- Demolición	117
A.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.	118
B.- Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto.	118
C.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto.	118
D.- Ley de Aguas para el Estado de Gto.	118
7.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales	118
8.- Sanciones del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de Celaya, Gto.	119
8.1.- Artículo 93°	119
Comentario	119
8.2.- Artículo 94°	119
Comentario	119
8.3.- Artículo 95°, 97°, 98° y 101°	119
Comentario	121
8.4.- Artículo 96°	121
Comentario	122
8.5.- Artículo 99°	123
Comentario	123
8.6.- Artículo 100°	124
Comentario	124
8.7.- Artículo 102°	125
Comentario	125
8.8.- Artículo 103°	125
Comentario	126
8.9.- Artículo 104°	126
Comentario	126
8.10.- Artículo 105°	127
Comentario	127

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Nuestro Municipio como cualquier otro, reviste gran importancia, dado que constituye la base de la organización económica, social, política, territorial y administrativa; no sólo por que así se encuentre establecido constitucionalmente, o porque los estudiosos del Derecho así lo hayan determinado a través de los años en sus teorías y estudios realizados, sino por que es la práctica diaria y constante en el campo del Derecho la que robustece éste criterio.

Por estas breves razones considero importante realizar un estudio de las sanciones del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Guanajuato, ordenamiento que por demás está decir que es aplicado día a día en las distintas dependencias de nuestro Municipio.

A través del mencionado ordenamiento, se hace extensiva la aplicación y cumplimiento no sólo de lo dispuesto en este reglamento, sino también de lo establecido en otros reglamentos municipales, así como leyes estatales de aplicación municipal. Es decir, que este reglamento da la pauta para atender, aplicar y cumplir con lo establecido en los ordenamientos que tengan relación con él, que constantemente son aplicados a los gobernados por las dependencias de nuestro Municipio.

Por ser tan importante el Municipio, como la aplicación del mencionado reglamento dentro de la vida diaria del mismo, sobra decir que son razones suficientes para abordar este tema de estudio e investigación.

Ahora bien, del estudio realizado se pretende determinar si existe o no violación a las Garantías de Seguridad Jurídica consagradas en nuestra Ley Fundamental, así como a los Principios de Legalidad y Supremacía Constitucional, en lo que se refiere al capítulo de sanciones del reglamento, y consecuentemente determinar si revisten o no el carácter de constitucionalidad las sanciones señaladas en el mismo y proponer en su caso, luego de estudiar a la par los ordenamientos que se relacionen con él, la adecuación correspondiente.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO

1.- Concepto

1.1.- Concepto de Municipio

El Municipio ha sido definido y conceptuado por múltiples e innumerables autores estudiosos del Derecho con sobrada razón, ya que es el Municipio célula importantísima de la organización económica, administrativa, social, política, etc. de nuestro país.

De tal manera que podríamos iniciar con el concepto etimológico del Municipio.

1.2.- Concepto Etimológico de Municipio

Municipio, es una palabra que viene del latín “compuesta del sustantivo *munus* que se refiere a cargas, obligaciones, tareas, oficios; y del verbo *capere* que significa tomar, asumir, hacerse cargo de algo. Palabras que conjugadas arrojan el término del latín *municipium*, que define etimológicamente a aquellas ciudades en las que los ciudadanos tomaban para si las cargas personales y patrimoniales necesarias para atender todo lo relativo a los asuntos y servicios locales de las comunidades.”¹

Esto sucedía cuando las legiones romanas conquistaban una ciudad para incorporarla a su territorio, en ese momento los habitantes “carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo conocido como *municipia*”², que viene de *munus* que significa carga.

Municipia también se refería a esas ciudades que en el manejo administrativo adquirirían la calidad de autónomas, otorgado por el Derecho Romano.

Municepe, en cambio se refería “a los gobernantes o a los habitantes”³, es decir, a los habitantes de esa determinada circunscripción territorial.

En conclusión etimológicamente Municipio se define como tomar oficio, obligación, tarea.

Existen también otros vocablos similares que hacen referencia al que nos ocupa, tales como *comune* palabra francesa mejor conocida como comuna, que significa comunidad de obligaciones de una circunscripción territorial o población.

La “*jura communia* palabra del latín, juramentos comunales o municipales”⁴ nos refiere que la acción del juramento le daba vida al Municipio. Lo que nos remonta a las primeras épocas romanas, donde en la primera época se sometían a las ciudades quedando en una condición servil, casi reducidos a la esclavitud, dado que eran privados de sus derechos, posesiones y bienes. También existía el *deditio*, en el podían conservar algunos derechos bienes y posesiones ya que se sometían a discreción al Imperio.”⁵ También se traduce en los términos conocidos como *fuederata* en el que el pueblo se aliaba; el *fuerciti* en el que el pueblo era conquistado por medio de la fuerza, es decir, que lo que hacía la

¹ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. “DERECHO MUNICIPAL”. 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 1.

² ACOSTA ROMERO MIGUEL. “TERORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”. PRIMER CURSO. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1999. p. 754.

³ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 11.

⁴ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 2.

⁵ ACOSTA ROMERO MIGUEL. “TERORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”. PRIMER CURSO. 14a. ed. Ed. Porrúa. México. 1999. p. 755.

diferencia era el pactar o no pactar, lo que se podría traducir en la *jura comuna*, la acción del juramento comunal o municipal.

En base a este tipo de creación del Municipio en la época romana, cada Municipio tenía diferentes derechos y en base a esa clasificación de los derechos se clasificaba a los Municipios.

Entre los derechos más importantes en aquella época estaban la ciudadanía, votar y ser elegido –*optimo jure*–, los derechos civiles, administrarse –*caerites*–, contribuir con las cargas del Estado –*munera, munus*–, el servicio militar; estos habitantes eran los *municipe*.

Ya en esta época romana se hablaba de un Municipio en el que se abordaban los temas de ciudadanía, organización de policía, justicia y gobierno, traducido en autonomía administrativa local; aunque también había comunidades sin privilegios de régimen municipal como la campiña. Ser Municipio era ser ciudad y ser ciudad permitía la posibilidad de tener un régimen en popular y no autocrático como lo había en algunas comunidades.

1.3.- Definiciones de Municipio

Podríamos citar innumerables definiciones del Municipio, sin embargo, citaremos sólo algunas de ellas.

Reynaldo Robles Martínez afirma que: “el Municipio entendido como institución política está integrado por una población asentada en un territorio determinado y regido por un gobierno; por lo que podemos señalar que los elementos del Municipio son: población, territorio y gobierno.”⁶

Rafael I. Martínez Morales lo define en el carácter político administrativo como: “La célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste.”⁷

También lo define como órgano político administrativo dentro del Estado como: “Un ente de carácter político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada Estado y que sigue determinadas directrices formuladas en la Constitución Federal, lo que es conforme con el sistema vigente en México.”⁸

Teresita Rendón Huerta Barrera define al Municipio como: “La entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”⁹

También lo define como “Sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos, que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.”¹⁰

⁶ ROBLES MARTINEZ REYNALDO. “EL MUNICIPIO”. 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. p. 211.

⁷ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. PRIMER CURSO. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994. p. 180.

⁸ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 181.

⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. “DERECHO MUNICIPAL”. Ed. Porrúa. México. 1985. p. 13.

¹⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 13.

Carlos F. Quintana Roldan propone que: “El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad garantizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primario y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”¹¹

Andrés Serra Rojas refiriéndose a esta institución señala: “La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115° y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas de los Estados.”¹²

Miguel Acosta Romero afirma que: “en si constituye una persona jurídica del Derecho Público, eminentemente política cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopte sobre ese particular.”¹³

Ignacio Burgoa señala que: “El Municipio implica en esencia una forma jurídica-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.”¹⁴

No podría faltar en este trabajo de estudio el concepto constitucional del Municipio.

1.4.- Concepto Constitucional de Municipio

Señala el artículo 115° constitucional que: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.”

De todas la definiciones vertidas en este trabajo de investigación se advierten diversas tendencias, ideologías, características, finalidades, cuestiones políticas económicas, sociológicas, etc., no obstante lo anterior, en todas destaca la idea y preocupación por considerar al Municipio como institución fundamental de la sociedad no sólo en nuestro país sino en muchos más.

Asimismo se advierte la inclinación hacia las escuelas, que explican el surgimiento, naturaleza y esencia del Municipio así por ejemplo cuando hablan de una forma de descentralización se encuadran en la escuela Administrativista; cuando refieren al Municipio como una creación espontánea se encuadra en la escuela Sociológica o Jus Naturalista, cuando lo conciben como creado por el Estado y la Ley se encuadran en la escuela Legalista o de Derecho Positivo; al denotar las diferencias entre los Municipios en cuando a la estructura de gobierno y medio (rural-urbano) se encuadran en la escuela Histórica Anglo Germánica; al hacer hincapié sobre la autosuficiencia económica se

¹¹ QUNTNA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 6.

¹² QUNTNA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 5.

¹³ IDEM.

¹⁴ IDEM.

encuadran en la escuela Economicista; y finalmente cuando refieren al Municipio como célula de la sociedad que agrupa familias con fines comunes se encuadra en la escuela Étnico-Cultural.

1.5.-Nuestro Concepto de Municipio

Con la finalidad de acoger las ideas más importantes vertidas por los numerosos estudiosos del Derecho que han definido al Municipio, y acogiendo también los elementos del Municipio mismo, lineamientos constitucionales, así como otros conceptos fundamentales que encuadran al mismo, he elaborado la definición que a continuación se propone:

“Persona jurídica, integrada por una asociación de vecindad, asentada en una circunscripción territorial.

Base de la división política, administrativa y territorial de una entidad.

Que constituye un nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse con sujeción a un orden jurídico superior.

Cuya forma de gobierno será republicano, representativo, popular”.

De este concepto se desprenden los elementos del Municipio.

2.-Elementos del Municipio

2.1.- Población

Es el elemento humano.

Definido este concepto como: “una asociación de vecindad”, debe ser entendida la vecindad como “una relación de proximidad, de identidad, de intereses mutuos, de lenguaje, de costumbres, de religión, de sangre, de tradiciones, de historia, de educación, de alimentación, de vestido, incluso de aspiraciones.”¹⁵

Es el vínculo más importante ya que de su unidad depende la fortaleza del Municipio.

La relación de vecindad se ve reflejada en la convivencia diaria.

Es la relación de vecindad lo que caracteriza al Municipio.

A.-Términos relacionados con la vecindad

a.- Habitante. Es una persona que se encuentra en el territorio municipal en forma permanente o pasajera, es alguien que vive o mora en el lugar.

b.- Transeúnte. Es la persona que ocasional o eventualmente se encuentra en el territorio municipal, es aquél que tan sólo está de paso.

c.- Vecino o Domiciliado. Es la persona que de manera habitual radica en el territorio municipal, es quien tiene su vivienda y que ha adquirido cargas y obligaciones por la relación de vecindad por lo que es el lugar en el que legalmente se considera establecida a una persona.

¹⁵ ROBLES MARTINEZ REYNALDO. Op. Cit. Supra. (6) p. 213.

d.- Ciudadano. Es quien con calidad de vecino ejerce sus derechos políticos en el Municipio por encontrarse en aptitud jurídica para ello.

2.2.- Territorio

Es el elemento material

Es una porción de superficie terrestre perteneciente a una Nación

“Es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etc.”¹⁶

Es el espacio físico.

El espacio físico afecta la vida social en todo sentido podríamos incluso decir que de ello depende la clase de Municipio de que se trate, urbano o rural .

Hablando del territorio nacional, el Art. 115° constitucional establece que el Municipio será la base de la división territorial del Estado y en consecuencia del país a excepción del Distrito Federal que tiene un tratamiento especial y específico.

Ahora bien, si bien es cierto la Nación conforme al artículo 27° tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas, también es cierto que tiene derecho a transmitir el dominio de las mismas a los particulares, también otorga al Municipio capacidad para adquirir bienes que le sean necesarios para los servicios públicos. De manera tal que el Municipio por disposición constitucional tiene territorio propio, y lo cataloga como base divisional.

Asimismo, se dice que el territorio es concebido como el ámbito de validez espacial de una ley. Desde este punto de vista podríamos decir que el espacio en el que tiene validez una ley es un territorio, y hablaríamos así del ámbito federal, estatal y municipal o bien territorio federal, estatal y municipal.

El territorio federal, lo es el territorio de la federación y lo comprenden las partes integrantes del mismo conforme a lo dispuesto por el artículo 42° y 43° constitucionales, y en el se comprenden: la superficie terrestre, el espacio aéreo, el espacio marítimo y el subsuelo, y es aquí donde se desarrolla el ámbito espacial de validez del orden jurídico federal.

El territorio estatal, es aquel en el que se desarrolla el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal, éste comprende sólo la extensión de superficie terrestre de cada una de las entidades federativas, es decir, que no comprende el espacio aéreo de la entidad federativa.

En el territorio municipal se aplicará el orden jurídico municipal de forma similar al estatal, sin comprender el espacio aéreo situado sobre éstos.

Cabe señalar que el orden jurídico estatal y municipal sólo aplica a la extensión de superficie terrestre sin incluir además del espacio aéreo, el marítimo y el subsuelo, ya que éstos pertenecen originariamente a la Nación y aunque el territorio del Municipio es propio

¹⁶ ROBLES MARTINEZ REYNALDO. Op. Cit. Supra. (6) p. 216.

no es exclusivo, ya que forma parte de el de un Estado y éste a su vez de el de la Federación.

En cuanto a la división del territorio del Municipio, éste se divide o clasifica, previa declaración del Ayuntamiento en categorías. En el caso específico de nuestro Estado la Ley Orgánica Municipal, establece en su artículo 23º las siguientes categorías políticas:

A.- Categorías Políticas

a.- Ciudad

Se establecen como requisitos:

- Tener una población mayor a 20,000 habitantes.
- Ser cabecera municipal.
- Contar con los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, panteones, rastros, calles pavimentadas, parques y jardines, bomberos, seguridad pública, tránsito, transporte público, unidad deportiva, servicios médicos, hospital, servicios asistenciales públicos, cárcel, plantel educativo de preescolar, primaria, secundaria y media superior.

b.- Villa

Se establecen como requisitos:

- Tener una población mayor a 7,000 habitantes.
- Contar con los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, calles pavimentadas, servicios médicos, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte, centros de educación de preescolar, primaria, secundaria y media superior.

c.- Pueblo

Se establecen como requisitos:

- Tener una población mayor a 2,500 habitantes
- Contar con los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte, centros de educación de preescolar, primaria y secundaria.

d.- Ranchería

Se establecen como requisitos:

- Tener una población mayor a 500 habitantes
- Contar con los servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, camino vecinal, escuela primaria.

e.- Caserío

Se establecen como requisitos:

- Tener 500 habitantes en la zona rural

B.- Conflictos de límites territoriales entre Municipios y sus formas de solución

Al respecto teóricamente se dice que existe tres formas de solución de conflictos de límites territoriales entre municipios:

a.- Procedimiento Conciliatorio. Este procedimiento consiste en llegar a un convenio intermunicipal.

b.- Procedimiento Contencioso. Este procedimiento es aquél en el que el conflicto sería llevado ante el Tribunal Superior de Justicia para que éste emita una resolución.

c.- Procedimiento resuelto por la Legislatura del Estado. Este procedimiento es aquél en el que el conflicto es llevado ante el Congreso del Estado, de manera tal, que éste emite una resolución al respecto.

En nuestro caso, la Ley Orgánica para los Municipios, anterior a la vigente adoptaba la tercera propuesta, al prever en su artículo 21° actualmente derogado que: “ Los conflictos de límites entre los municipios, serán resueltos por el Congreso del Estado.

El procedimiento que se siga para resolver el conflicto de límites entre los municipios se sujetará a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo”.

Actualmente si hubiese un conflicto de límites entre municipios del Estado, el conflicto será visto y resuelto por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado ajustándose a lo previsto en su Ley Orgánica, tomando en cuenta los límites establecidos en sus decretos y de constitución o bien los límites que histórica y geográficamente se reconozcan entre si, conforme lo establece el artículo 20° de la ley Orgánica Municipal y 89° fracción XV incisos a) y b) de la Constitución Local.

Si el conflicto de límites se diera entre Municipios de Estados diferentes, entonces se ajusta a lo dispuesto por los artículos 46° y 105° fracción I inciso g) constitucionales, que establecen la opción del convenio aprobado por el Congreso de la Unión y el procedimiento ventilado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la ley reglamentaria respectiva.

También prevé la Constitución Federal en su artículo 115° fracción VI que para el caso de que exista continuidad demográfica en territorios de Municipios en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia.

C.- Creación, Modificación y Supresión de Municipios

Con anterioridad ya se han mencionado las categorías políticas que pueden crearse conforme a nuestra Ley Orgánica Municipal, así como los requisitos establecidos; de la misma forma el artículo 25° de la misma Ley establece que: “Los ayuntamientos podrán promover la fusión o la división de las categorías políticas, de conformidad con el plan de desarrollo urbano municipal. Para tal efecto, se requerirá del acuerdo aprobado por la mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento.

Para proceder a la fusión o división de las categorías políticas el Ayuntamiento aprobará el procedimiento para la realización de consultas populares, con el objeto de recabar la opinión de la población en los términos previstos por ésta ley”.

Ahora bien, conforme al artículo 22° de la Ley Orgánica Municipal, para los efectos administrativos, los Municipios podrán dividirse en delegaciones urbanas y rurales, constituidas por las categorías políticas que se estimen convenientes. La extensión, límites y competencia de las delegaciones será determinada por el Ayuntamiento, dentro de su territorio.

En cuanto al desarrollo territorial del Municipio, la Constitución en su artículo 115° fracción V establece los lineamientos mínimos al respecto, mismos que dan la pauta a los establecidos en el artículo 69° de la Ley Orgánica Municipal en su fracción II:

“Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

II.- En materia de obra pública y desarrollo urbano.

- a) Acordar la división territorial del Municipio, determinando las categorías políticas y su denominación;
- b) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como planear y regular de manejar conjunta y coordinada con la Federación el gobierno del Estado y los Ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los Municipios del Estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a las leyes de la materia;
- c) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito de su competencia;
- d) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes;
- e) Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles de propiedad municipal;
- f) Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- g) Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente en el Municipio y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Aprobar el programa de obra pública, así como convenir y contratar la ejecución de obra pública; y
- i) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia.

Y otras que dentro de la misma Ley se mencionan derivada de estos incisos tales como el capítulo que se refiere a la Hacienda Pública, los bienes de dominio público y privado de los Municipios, la concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes inmuebles del dominio público municipal, adquisiciones, enajenaciones arrendamientos y contratación de servicios de bienes inmuebles y muebles, y otros reglamentos también derivados de estos incisos.

2.3- Gobierno

Es un conjunto de personas con el carácter de servidores públicos cuya misión es dirigir y conducir las actividades propias del Municipio para que la misma cumpla con los fines que la ley le atribuye.

En nuestro caso el gobierno es representativo, ya que en él concurre la Nación, en diversas formas y por medio de representantes incluso en la formación de las leyes. Además es democrático, debido a la participación del pueblo para la designación del

gobierno, es decir, popular, a lo que se le denomina principio democrático. También envuelve un principio administrativo, ya que pretende alcanzar sus fines fijados mediante un óptimo aprovechamiento de sus recursos.

Cabe hacer mención que el Municipio es un nivel de gobierno pero en él no existe división de poderes propiamente dicho, que el pueblo se autogobierna en base a leyes que contienen lineamientos para dirigir la vida en este caso del Municipio, y así tenemos que las leyes que rigen al Municipio son principalmente:

- 1.- Constitución Federal, que como sabemos establece la bases fundamentales no sólo del Municipio sino del resto del país.
- 2.- Constitución Local, que sigue los lineamientos de la Constitución Federal.
- 3.- Ley Orgánica, que estructura órganos, unidades, dependencias, instituciones y en este caso del Municipio, así como sus actividades y generalmente se refieren a algún artículo de la Constitución, asimismo determinara características, requisitos, competencias de los miembros de los Ayuntamientos del Municipio, así como del Municipio mismo, entre otras muchas más.
- 4.- Ley Reglamentaria, estas leyes harán que los principios vertidos en la constitución sean aplicables a casos concretos.

Dado que la constitución contiene principios generales y amplios la ley se va concretizando cada vez más de manera que contemple casos específicos.

Ahora bien nuestro Municipio está gobernado por un Ayuntamiento, aunque la Constitución anteriormente sustituía el termino “gobernado” por el término “administrado”.

De conformidad con lo establecido en el artículo 115° fracción I constitucional este Ayuntamiento será de elección popular directa y no habrá autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado, esto de que no existirán autoridades intermedias tiene una razón de ser histórica que data principalmente del porfiriato.

A.- El Ayuntamiento

El Ayuntamiento puede ser definido como:

“Órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración directa del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.”¹⁷

Cuerpo deliberante “colegiado de elección popular directa de acuerdo con lo que dispone el artículo 115° constitucional. A él le corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra Ayuntamiento viene de *junguere, junctum*, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.”¹⁸

¹⁷ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 205.

¹⁸ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 771.

Teresita Rendón Huerta Barrera lo define como: “el órgano colegiado deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el presidente o ejecutor, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores a los cuales se asignan comisiones especiales por ramo.”¹⁹

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara lo define como: “corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio.”²⁰

Por otro lado el Diccionario de Derecho Administrativo de Rafael I. Martínez Morales lo define de manera sencilla y concreta al decir que es “corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses del Municipio.”²¹

a.- Nuestro Concepto

“Órgano colegiado que gobierna al Municipio, de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el Estado.

Integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores de elección popular, así como por otros funcionarios y autoridades de designación, nombramiento o elección y las comisiones auxiliares.

Cuya finalidad es representar y administrar al Municipio para alcanzar la satisfacción de sus intereses y necesidades, y así obtener el bien común.”

B.- Integrantes del Ayuntamiento

I.- El Presidente y sus atribuciones

Es conocido como el órgano ejecutor de los acuerdos, resoluciones y disposiciones tomadas por el Ayuntamiento.

Como su nombre lo indica preside al Ayuntamiento su función es netamente ejecutiva.

Las atribuciones del Presidente Municipal de conformidad con lo establecido en el artículo 70° de la Ley Orgánica Municipal son:

I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento y coordinar la administración pública municipal;

II.- Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal;

III.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrán en caso de empate, además de su voto individual, el de calidad;

IV.- Representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales y delegar, en su caso, esta representación;

V.- Presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso ;

¹⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 14.

²⁰ DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. “DICCIONARIO DE DERECHO”. 16a. ed. Ed. Porrúa. México. 1989. p.119.

²¹ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. “DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO DERECHO ADMINISTRATIVO”. VOLUMEN 3. Ed. Harla. México. 1999. p. 18.

- VI.- Promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento;
- VII.- Conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes federales, estatales y con otros Ayuntamientos;
- VIII.- Eficientar la prestación de los servicios públicos municipales;
- IX.- Vigilar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del Municipio, se realicen conforme a las leyes aplicables,
- X.- Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación del patrimonio municipal;
- XI.- Rendir en el mes de septiembre, en sesión pública y solemne, el informe anual aprobado por el Ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración pública municipal;
- XII.- Convocar por conducto del secretario, a las sesiones de Ayuntamiento, conforme al reglamento interior;
- XIII.- Suscribir a nombre y con autorización del Ayuntamiento, los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesario;
- XIV.- Proponer al Ayuntamiento, las personas que deban ocupar los cargos de secretario, tesorero y a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a excepción del contralor;
- XV.- Nombrar y remover del cargo, a los servidores públicos municipales no previstos en la fracción anterior, así como conceder o negar licencias;
- XVI.- Promover la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas, conforme al calendario cívico oficial;
- XVII.- Vigilar que se integren y funcionen las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- XVIII.- Imponer las sanciones que correspondan, por violación a esta Ley, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones de observancia general. Esta facultad podrá ser delegada;
- XIX.- Vigilar que el gasto público municipal, se realice conforme al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento;
- XX.- Tener bajo su mando, los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipales, en los términos de la ley de la materia;
- XXI.- Solicitar autorización del Ayuntamiento, para ausentarse del Municipio por sus atribuciones; y
- XXIII.- Las demás que le señalen esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

II.- Los Regidores y sus atribuciones

Forman parte del cuerpo deliberante, éstos tienen voz y voto y su número varía en nuestro Estado, de conformidad con el artículo 26° de la Ley Orgánica Municipal el número de regidores será de:

- Doce (12) para los municipios de: Guanajuato, León, Irapuato, Celaya, Salamanca y Acámbaro.
- Diez (10) para los municipios de: San Miguel de Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Penjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago.

- Ocho (8) para los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuernavaca, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacua, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú.

Aún así son los de mayor número y son electos de acuerdo a los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Sus atribuciones conforme al artículo 72° de la Ley Orgánica Municipal son:

- I.- Vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento;
- II.- Cumplir las funciones correspondientes a su cargo y a las inherentes a las comisiones de que formen parte, informando al Ayuntamiento de sus gestiones;
- III.- Vigilar los ramos de la administración que les encomienden el Ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen procedentes;
- IV.- Presentar al Ayuntamiento, iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos;
- V.- Proponer a el Ayuntamiento, las acciones convenientes para el mejoramiento de los servicios públicos y para el desarrollo del Municipio;
- VI.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento;
- VII.- Solicitar y obtener del tesorero, la información relativa a la hacienda pública, al ejercicio del presupuesto y al patrimonio municipal;
- VIII.- Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y
- IX.- Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones legales aplicable.

III.- Los Síndicos y sus atribuciones

Se podría decir que es el representante legal del Municipio ya que esta palabra viene de los vocablos griegos *sin* que significa con y *dixé* que significa justicia, por lo tanto, síndico es aquél que procura justicia.

En otras palabras es el representante de los intereses de la municipalidad.

En nuestro Estado el número de síndicos por Municipio de acuerdo al artículo 26° de la Ley Orgánica Municipal es de dos (2) para los Municipios de Guanajuato, León, Irapuato, Salamanca y Celaya; y para el resto de los Municipios es de un (1) síndico.

Las atribuciones de los síndicos conforme al artículo 71° de la Ley Orgánica Municipal son las siguientes:

- I.- Procurar, defender y promover los intereses municipales;
- II.- Representar legalmente al Ayuntamiento, en los litigios en que éste sea parte y delegar esta representación;
- III.- Presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general, en su caso de reformas y adiciones a los mismos;
- IV.- Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio,
- V.- Asumir las funciones de ministerio público, en los términos de la Ley Orgánica de dicha institución;

- VI.- Vigilar que la cuenta pública municipal, se integre en la forma y términos previstos en las disposiciones aplicables y se remita en tiempo al Congreso del Estado;
- VII.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento, informando su resultado;
- VIII.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento,
- IX.- Solicitar y obtener del tesorero, la información relativa a la hacienda pública, al ejercicio del presupuesto y al patrimonio municipal;
- X.- Solicitar y obtener de los demás titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones; y
- XI.- Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones legales aplicables.

El Ayuntamiento como ya se dijo en nuestro concepto, no sólo se integra por el presidente, síndicos y regidores, también lo conforman las comisiones, funcionarios y autoridades auxiliares, la existencia de estos dos últimos dependerá de las posibilidades socioeconómicas y financieras del Municipio, así como de los ramos que pretendan atender.

C.- Autoridades y Funcionarios de Designación o Elección o Nombramiento

IV.- Secretaria del Ayuntamiento y sus atribuciones

En nuestro Estado para desempeñar este cargo además de reunir los requisitos señalados por la Constitución Local en su artículo 110° se dice que de preferencia debe ser Licenciado en Derecho o su equivalente.

Es el jefe inmediato de las oficinas de la presidencia, es auxiliar del presidente, y forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Es un funcionario nombrado por el Ayuntamiento.

Sus atribuciones de conformidad con el artículo 112° de la Ley Orgánica Municipal son:

- I.- Citar a las sesiones del Ayuntamiento, en los términos de esta Ley;
- II.- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento con voz pero sin voto;
- III.- Presidir los debates del Ayuntamiento en ausencia del presidente municipal;
- IV.- Fungir como secretario de actas en las sesiones de Ayuntamiento, llevando los libros o folios que autorice el mismo, los cuales deberán rubricarse en todas y cada una de sus hojas y autorizarse al final de cada acta;
- V.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, órdenes y circulares que el ayuntamiento apruebe y no estén encomendadas a otra dependencia; así como citar a los funcionarios que haya acordado el Ayuntamiento;
- VI.- Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal y la correspondencia oficial;
- VII.- Expedir, por acuerdo del Ayuntamiento o del presidente municipal, copias certificadas de documentos y constancias del archivo, de los acuerdos asentados en los libros de actas, siempre que el solicitante acredite tener un interés legítimo y no perjudique el interés público;
- VIII.- Compilar la leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del gobierno del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
- IX.- Formar y actualizar el padrón municipal ciudadano, que se inscriban todos los habitantes del Municipio, expresando sus datos de identificación y los de sus propiedades;

así como integrar y mantener actualizado el padrón de las asociaciones de habitantes existentes en el Municipio;

X.- Expedir las constancias de residencia que soliciten los habitantes del Municipio;

XI.- Autenticar con su firma los acuerdos y comunicaciones del Ayuntamiento y del presidente municipal;

XII.- Entregar al término de su gestión, los libros y documentos que integrarán el archivo municipal, en acta circunstanciada, en los términos de la entrega-recepción que les confiere ésta ley;

XIII.- Las demás que les confiere ésta y otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

V.- Tesorería Municipal y sus atribuciones

Su titular es el tesorero y es el encargado de la hacienda pública municipal, aquí la Ley Orgánica Municipal, señala en su artículo 113° que el titular debe “ser de preferencia profesional en las áreas económicas, contables o administrativas.”

Es un funcionario nombrado por el Ayuntamiento.

Sus atribuciones de conformidad con el artículo 114° de la Ley Orgánica Municipal son:

I.- Recaudar los ingresos que correspondan al Municipio, de conformidad con las leyes fiscales;

II.- Vigilar la administración de fondos de obras por cooperación

III.- Documentar toda ministración de fondos públicos;

IV.- Ejercer la facultad económico-coactiva y, en su caso, delegarla conforme a las leyes y reglamentos vigentes;

V.- Formular los proyectos de presupuestos de egresos y pronóstico de ingresos;

VI.- Proponer al Ayuntamiento, las medidas o disposiciones que tiendan a incrementar los recursos económicos que constituyen la hacienda pública municipal;

VII.- Aplicar los ingresos, de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento;

VIII.- Llevar la contabilidad general y el control del ejercicio presupuestal,

IX.- Llevar el registro, catálogo e inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal,

X.- Elaborar y someter a la aprobación del Ayuntamiento, el programa financiero, mediante el cual se maneja la deuda pública municipal y su forma de administrarla;

XI.-Glosar oportunamente las cuentas de la administración pública municipal;

XII.- Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cuenta pública municipal, así como rendir los informes contables y financieros mensuales, dentro del mes siguiente, y atender las observaciones que se formulen sobre los mismos. Los informes contables y financieros, deberán ser firmados, además, por el presidente municipal;

XIII.- Formar y actualizar el catastro municipal;

XIV.- Diseñar y mantener actualizado un sistema de información y orientación fiscal, para los contribuyentes del fisco municipal,

XV.- Revisar los anteproyectos de presupuestos de egresos de las entidades que integren el sector paramunicipal, para su incorporación al presupuesto de egresos del Ayuntamiento;

XVI.- Integrar los estados contables de cierre de ejercicio de la administración pública municipal y demás documentación, para que sea agregado al acta de entrega-recepción de la misma, en el rubro relativo a la Tesorería;

XVII.-Proponer al Ayuntamiento, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios del suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; y

XVIII.- Las demás que le confiera ésta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

VI.- Contraloría Municipal y sus atribuciones

El titular de esta dependencia es el encargado del control interno, evaluación municipal y desarrollo administrativo.

Será designado a propuesta de la primera minoría y aprobado por mayoría calificada del Ayuntamiento. Además deberá reunir los requisitos que establece el artículo 116° de la Ley Orgánica Municipal.

Es un funcionario nombrado por el Ayuntamiento.

Sus atribuciones conforme al artículo 117° de la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Guanajuato son:

I.- Presentar al Ayuntamiento un plan de trabajo anual, durante el mes de enero,

II.- Proponer y aplicar normas y criterios en materia de control y evaluación que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

III.- Verificar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, del Plan de Gobierno Municipal y de los programas derivados de éste último;

IV.- Realizar visitas y auditorias periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, y en su caso, promover las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas;

V.- Vigilar la correcta aplicación del gasto público;

VI.- Presentar bimestralmente al Ayuntamiento, un informe de las actividades de la contraloría municipal, señalando las irregularidades que se hayan detectado en el ejercicio de su función;

VII.- Verificar que la administración pública municipal, cuente con el registro e inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles del Municipio,

VIII.- Vigilar que las adquisiciones, enajenaciones y arrendamientos de los bienes muebles e inmuebles que realice el Ayuntamiento y la prestación de servicios públicos municipales, se supediten a lo establecido por esta ley;

IX.- Vigilar que la obra pública municipal se ajuste a las disposiciones de la Ley de Obra Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato y demás disposiciones aplicables en la materia;

X.- Establecer y operar un sistema de quejas, denuncias y sugerencias;

XI.- Participar en la entrega-recepción de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

XII.- Verificar los estados financieros de la tesorería municipal, así como revisar la integración, la remisión en tiempo y la solvencia de observaciones de la cuenta pública municipal;

XIII.- Vigilar el comportamiento de la situación patrimonial de los servidores públicos municipales, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato;

- XIV.- Vigilar el desarrollo administrativo de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a fin de que en el ejercicio de sus funciones apliquen con eficiencia los recursos humanos y patrimoniales;
- XV.- Vigilar que el desempeño de las funciones de los servidores públicos municipales, se realice conforme a la Ley,
- XVI.- Proponer al personal que haya de ser contratado para auxilio en el desempeño de sus funciones; y
- XVII.- Las demás que le confiera ésta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

D.- Autoridades Auxiliares

VII.- Delegados y sus atribuciones

Tienen una doble función son auxiliares del Ayuntamiento y auxiliares del presidente municipal. Es una autoridad establecida en nuestra Ley Orgánica Municipal, en su artículo 118°.

Son nombrados y removidos por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, previa consulta a los habitantes, o bien de acuerdo al procedimiento que determine el Ayuntamiento.

No sólo hay delegados sino que también hay subdelegados por cada uno de ellos.

Para ser delegados no sólo deberá cumplir los requisitos del artículo 110° de la Constitución Local, además deberá ser habitante del lugar de su adscripción.

Compete a los delegados conforme al artículo 120° de la Ley Orgánica Municipal:

- I.- Ejecutar los acuerdos que expresamente le delegue el Ayuntamiento y el presidente municipal, en el área de su adscripción;
- II.- Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;
- III.- Informar al presidente municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación, por conducto de la dependencia que coordine a los delegados;
- IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;
- V.- Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y
- VI.- Las demás que le señalen ésta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos del Ayuntamiento.

Cabe señalar que los delegados no forman parte del Ayuntamiento.

VIII.- Comisiones Municipales y sus atribuciones

En nuestro Estado las comisiones son anuales y son aprobadas por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 73° de la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Su cometido es el estudio, dictamen y propuesta para la solución de los asuntos de las distintas ramas de la administración pública municipal.

Las comisiones se integrarán de manera colegiada, puede haber un presidente y un secretario en caso de pluralidad, asimismo puede haber designación de comisionados dentro de las mismas.

Los integrantes de las comisiones, son designados anualmente de entre los miembros del Ayuntamiento

Las comisiones mínimas que puede establecer un Ayuntamiento conforme al artículo 77° de la Ley Orgánica para los Municipios son:

- I.- De hacienda, patrimonio y cuenta pública;
- II.- De obra y servicios públicos;
- III.- De seguridad y tránsito;
- IV.- De desarrollo urbano y preservación ecológica;
- V.- De salud pública y asistencia social;
- VI.- De educación, cultura, recreación y deporte; y
- VII.- De desarrollo rural y económico.

Una vez definidos el concepto de Municipio, sus elementos, el concepto de Ayuntamiento, sus integrantes y sus atribuciones, considero pertinente resaltar las características del Municipio de acuerdo al artículo 115° constitucional.

3.- Características constitucionales del Municipio

- I.- El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- II.- El Municipio está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Dicho gobierno es autónomo en el ámbito administrativo. Impera el principio de no reelección inmediata.
- III.- No habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el gobierno del Estado.
- IV.- Está investido de personalidad jurídica.
- V.- Cuenta con patrimonio propio
- VI.- Se le reconocen facultades legislativas
- VII.- Los Municipios administran libremente su hacienda.
- VIII.- Están facultados para regular lo referente a su territorio.
- IX.- Tienen a su cargo servicios públicos.
- X.- Regulan las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores

De las características que sobresalen del texto del artículo 115° constitucional, se desprende la necesidad de hablar de temas tales como autonomía, competencia y personalidad jurídica.

3.1.- Autonomía del Municipio

Del griego significa darse la propia ley.

Es una potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades suyas para regirse.

Es una forma de gozar de independencia política, de una vida propia e independiente como organismo.

Rafael I. Martínez Morales en su Diccionario de Derecho Administrativo la define como: "Potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio.

Señalando además que la autonomía municipal implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; que se da como característica de la descentralización administrativa de los Estados miembros de la Federación y de los Municipios.”²²

Comúnmente suelen utilizarse como sinónimos los términos autonomía y autarquía erróneamente, ya que el término autarquía se refiere al aspecto económico y consecuentemente al administrativo, mientras que el término autonomía se refiere al aspecto político y consecuentemente al gobierno.

Por lo anterior podríamos decir que la autonomía es una cualidad, y característica esencial del Municipio como ya dijimos con trascendencia política de gobierno y porque no jurídica, inclusive podríamos decir que entraría en conjugación con ella como consecuencia de la misma lo económico y lo administrativo.

Sin embargo, se dice que en un país federal como el nuestro no pueden existir y coexistir dos órganos con autonomía, por ello los estudiosos del Derecho Administrativo como Miguel Acosta Romero consideran al Municipio como “entidad autárquica territorial o descentralizada por región” y explica que “la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio que comprenda su superficie territorial, que debe estar garantizada por ingresos que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la constituciones Federal y Local.”²³

Al hablar del aspecto político y de gobierno de la autonomía, se refiere a la forma de gobierno, a gobernarse a si mismo y otorgarse su estatuto, lo que envuelve el principio democrático previsto en el artículo 115° constitucional que prevé la forma de elección popular directa del ayuntamiento y sin la existencia de autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Así de estos breves razonamientos se desprende que la autonomía es triple: política, administrativa y financiera, es decir, que la autonomía del Municipio significa la potestad para:

- Elegir autoridades, organizar el gobierno, dictar sus leyes;
- Administrarse; y
- Realizar actividades financieras.

Pero además la autonomía debe estar consagrada en la Constitución.

Ahora bien, en nuestra constitución no se habla textualmente de autonomía sino de “Municipio libre”, no obstante, ello se encuentra reconocido constitucionalmente en su primer párrafo del artículo 115° constitucional .

A.- Clases de Autonomía

Así encontramos los tres tipos de autonomía del Municipio: política, administrativa y financiera.

²² MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (21) p. 17.

²³ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 11. 766.

a.- Autonomía Política

Establecida en el artículo constitucional 115°, fracción I, al permitir al Municipio elegir de manera popular y directa a su Ayuntamiento, agregando que no habrá autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Con esto se da al Municipio la capacidad jurídica para elegir sus autoridades y al mismo tiempo se da seguridad jurídica a los mismos.

Establece también el principio de no reelección inmediata.

Reluce nuevamente la garantía de seguridad jurídica al establecer la forma para declarar la suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, y para suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros, estableciendo que deberá existir causa grave prevista por la ley local, permitiéndoles ofrecer pruebas y hacer alegatos otorgando con ello las garantía de legalidad y audiencia a los servidores públicos.

Además prevé como resolver estos problemas en caso de que se suscitaran.

Introduce en su fracción VIII, el principio de representación proporcional.

b.- Autonomía Administrativa

La fracción II del artículo 115° constitucional en primer lugar otorga personalidad jurídica a los Municipios y en segundo lugar los faculta para manejar su patrimonio conforme a la ley.

Con ello se da al Municipio la capacidad para adquirir derechos y obligaciones involucrando su patrimonio, podrá adquirir esos derechos y obligaciones tanto en el campo del Derecho Público como en el campo del Derecho Privado.

Faculta al Municipio para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, y dado que todos estos se consideran reglamentos ordinarios se entiende que se concede al Municipio la facultad reglamentaria; con el texto anterior en el que se utilizaba la palabra “expedir” por la de “aprobar”, no cabía duda alguna.

La fracción III del artículo 115° pone a cargo del Municipio servicios públicos, permitiéndoles además asociarse y coordinarse con otros Municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos y les da la posibilidad de asumir otros servicios.

En su fracción V y VI otorga facultades reivindicatorias y de regulación en cuanto a su territorio ya que establecen:

“V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para :

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia,
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27° de esta Constitución se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;”

En su fracción VII, prevé los conflictos de toma de decisiones en cuanto al mando de los cuerpo de seguridad entre los tres niveles de gobierno, al establecer esta fracción que:

“VII.- La policía preventiva municipal estará al mando del presente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.”

Finalmente la fracción VIII, en su segundo párrafo señala los cuerpos legales a que se apegarán los Municipios para tratar las relaciones de trabajo entre éstos y sus trabajadores, ya que el párrafo establece que:

“Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123° de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

Como podemos observar el Municipio dentro de su jurisdicción goza de autonomía en lo que se refiere al manejo de su patrimonio, policía; seguridad; para atender las relaciones de trabajo, regular y administrar lo referente al territorio.

c.- Autonomía Financiera

Esta autonomía es sustento de las anteriores ya que en la fracción IV del artículo 115° constitucional, establece como primer premisa que los Municipios administrarán libremente su hacienda, y que la conformarán los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como otras contribuciones, participaciones federales y otros ingresos.

Se les permite celebrar convenios para que se hagan cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de contribuciones.

Se les permite establecer contribuciones en beneficio del Municipio.

Se les permite aprobar su presupuesto de egresos; por otro lado el Estado aprueba la Ley de Ingresos y revisa sus cuentas públicas.

Con todo ello se permite una mayor y más amplia participación del Municipio en el aspecto financiero.

3.2.- Personalidad Jurídica del Municipio

Dado que la personalidad jurídica es un tema amplísimo, nos referiremos a la personalidad jurídica del Municipio.

A.- Persona, personalidad jurídica, persona física, persona moral.

Persona, en el campo del Derecho es un ente capaz de tener derechos y obligaciones.

Personalidad jurídica, es la aptitud que se tiene para ser titular de derechos y obligaciones, es decir, que se está investido de capacidad para ser titular de derechos y obligaciones. Quien da esta aptitud o capacidad es la ley.

Se dice que la personalidad jurídica no sólo es un concepto jurídico fundamental, sino el primer objeto del Derecho y en virtud de éste se ha creado todo un orden jurídico.

Las personas jurídicas pueden ser individuales o colectivas, y esto es solo un modo de realizar las imputaciones normativas.

Las **personas físicas** son las individuales, es decir, el hombre considerado como aquél al que la ley a dotado de derechos y obligaciones.

La **persona moral** es la colectiva, son entes creados por el derecho ya que es una agrupación de individuos a la que la ley le ha reconocido capacidad jurídica independiente de la de sus integrantes, para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Precisemos pues que la personalidad es un producto del orden jurídico, es decir, es el reconocimiento que hace la ley al individuo para que éste pueda ser sujeto de derechos y obligaciones.

Es la capacidad de una persona jurídica reconocida por el derecho, para ser sujeto de derechos y obligaciones.

B.- Personalidad jurídica del Municipio

El Municipio tiene reconocida su personalidad jurídica en la fracción II del artículo 115° constitucional, por lo tanto es el Municipio una “persona colectiva de Derecho Público con capacidad de goce y de ejercicio para realizar actos jurídicos de su competencia de tal manera que puede manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.”²⁴

C.- Atributos del Municipio

El Municipio como persona jurídica tiene los siguientes atributos:

²⁴ ROBLES MARTINEZ REYNALDO. Op. Cit. Supra. (6) p. 233.

a.- Capacidad. Es la aptitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones y definitivamente, el Municipio la tiene aunque también haya restricciones, iniciando por el problema del territorio y el de su objeto.

b.- Nombre. En este caso sería la palabra o palabras utilizadas para identificar a un Municipio, y generalmente enseguida del nombre se escribe la abreviatura del Estado al que pertenece dicho Municipio.

c.- Estado Civil. El del Municipio sólo puede ser político y puede ser nacional o extranjero.

d.- Domicilio. Se refiere a la ubicación geográfica del Municipio.

e.- Patrimonio. Es un conjunto de bienes derechos y obligaciones que pertenecen a una persona, y en este caso pertenecen al Municipio.

Para el Municipio es un conjunto de bienes, derechos, recursos e inversiones que ha acumulado el Municipio y que posee a título de dueño o propietario y que destinan a la realización de sus objetivos o finalidades de carácter político social e incluso económico.

i.- Composición del Patrimonio del Municipio

Ahora bien el patrimonio de nuestro Municipio se constituye de acuerdo al artículo 168° de la Ley Orgánica Municipal por:

I.- Ingresos que conforman la Hacienda Pública municipal.

II.- Los bienes del dominio público y privado del Municipio.

Ambos son imprescriptibles e inembargables.

Por otro lado los bienes de dominio privado son los destinados a satisfacer necesidades colectivas del Municipio, es decir, que son utilizados interna y administrativamente por diversas dependencias.

A diferencia de los bienes de dominio público los bienes de dominio privado son alienables ya que estos bienes pueden:

- Ser donados o darse en comodato, a favor de instituciones públicas o privada, que representen un beneficio social para el Municipio (art. 177° Ley Orgánica Municipal)
- Vender por acuerdo de la mayoría calificada del Ayuntamiento, además deberá representar un incremento al patrimonio municipal (art. 179° Ley Orgánica Municipal)
- Arrendar siempre y cuando el término no exceda del período del Ayuntamiento, y será necesaria la ratificación por los subsecuentes Ayuntamientos. (art. 180° Ley Orgánica Municipal)
- Las ventas se harán en subasta pública, apegándose al procedimiento establecido por el Ayuntamiento. (art. 181° Ley Orgánica Municipal)
- Ninguna enajenación, uso, disfrute o aprovechamiento de bienes inmuebles del Municipio podrá hacerse a favor de miembros del Ayuntamiento, titulares de dependencia o entidades de la administración pública federal, estatal o municipal. (art. 182° Ley Orgánica Municipal)

III.- Los derechos y obligaciones constituidos jurídicamente a favor del Municipio

También puede haber ingresos de carácter fiscal derivados de su competencia tributaria, establecidos en la ley y los ingresos de carácter extrafiscal que son cantidades o bienes de naturaleza no fiscal.

IV.- Los demás bienes, derechos y aprovechamientos que señalen otras leyes y ordenamientos a favor del Municipio; y

V.- La deuda pública municipal.

El Municipio como persona jurídica de Derecho Público creada por el derecho, también está sujeta a un orden jurídico que delimita su competencia como ya lo habíamos mencionado.

3.3.- Esfera Competencial del Municipio

A.- Competencia

Es una aptitud jurídica para ejercitar un derecho o una función civil política o administrativa.

Lascano la definió como: “la capacidad del órgano del Estado para ejercer la función jurisdiccional.”²⁵

Por lo regular competencia es siempre ligada a la actividad judicial, sin embargo, la actividad del Estado no sólo es judicial, también es administrativa por lo tanto también hay competencia administrativa.

La competencia determinará lo que a la administración le corresponde hacer y la forma de distribución de la misión entre sus órganos.

Como ya se dijo la competencia es una actividad jurídica, o una aptitud legal, por lo tanto, la competencia debe estar regida por la ley. En base a la ley se determina la competencia, y con base en la ley se determina que le corresponde hacer a la administración, y con base en la ley se determina la distribución de ese quehacer.

a.-Clasificación legal de la competencia

En base a la ley la competencia puede ser exclusiva, alternativa o colegiada.

La competencia **Exclusiva**, es la que se atribuye a un órgano determinado.

La competencia **Alternativa**, es la que se atribuye a varios órganos.

La competencia **Colegiada**, es la que se atribuye a varios órganos, pero en la cual debe haber colaboración.

La competencia administrativa se caracteriza por ser de carácter público, improrrogable, inalterable por sus titulares, (no puede haber cesión de ninguna facultad); no puede ser ampliada, (no puede hacerla propia otra autoridad); se refiere a sus órganos, la infracción a las mismas constituyen ilegalidad, sus reglas son de estricta aplicación e

²⁵ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 173.

interpretación; la irregularidad sólo puede ser vista por un órgano superior jerárquico; no puede ser modificada por contrato; es una obligación o carga; nunca será un derecho.

b.- Otras clasificaciones

La competencia puede ser clasificada de muchas formas:

- Por **el objetivo o por razón de materia**, donde cada órgano deberá cumplir determinados fines, es decir, que cada órgano se limitará a ellos.
- Por **la función o por razón de grado**, que obedece a una escala jerárquica, existe una estructura piramidal y diferenciada.
- Por **el territorio**, en ella cada órgano tiene un campo de acción limitado, es decir, que divide la actividad entre sus órganos situados o situándolos en distintas partes del territorio, debido a la complejidad y extensión.
- **La interna**, que es la que tienen sus órganos dentro de su organización administrativa.
- **La externa**, la que se tiene en ejercicio de las funciones de los órganos.

La ley atribuye la competencia, la competencia autoriza y limita, autoriza actividades y limita sólo a ellas.

En resumen se define:

Función.- Identificada con la triple actividad del Estado la legislativa ejecutiva y judicial, encomendada claro a distintos órganos del Estado.

Atribución.- Como el establecimiento de tareas que realiza el orden jurídico, a manera de dar u otorgar, respecto a la porción de competencia que le corresponde a un órgano.

Competencia.- Es el conjunto de funciones que debe realizar la entidad pública y asimismo la expresión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

Facultad o Legitimidad.- Es la posibilidad que tiene una entidad pública de actuar conforme a derecho

Obligación.- Referido al Estado, como sujeto activo hay un vínculo jurídico de supra-subordinación, consistente en cumplir o hacer cumplir responsabilidad del Estado.

Como sujeto pasivo, relación productora de un vínculo jurídico, la obligación se deriva de la responsabilidad del Estado.

Por lo anterior, el orden jurídico atribuye al Estado una competencia, ésta se integra y exterioriza por funciones, en virtud de esa competencia, el Estado está facultado o legitimado para cumplir sus fines y obligado a hacerlos cumplir.

Para determinar la competencia del Municipio haremos algunas consideraciones previas.

Primeramente diremos que la Federación está integrada por los Estados que celebraron el famoso pacto federal, ahora bien, las facultades de los Estados y la Federación se determinan en base al artículo 124° constitucional, que establece que: "Las facultades

que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entenderán reservadas a las de los Estados”.

La Federación atiende cuestiones de interés general y los Estados cuestiones de interés privado.

Cuando exista un conflicto de competencias entre autoridades deberá prevalecer como válida la que esté de acuerdo a la Constitución.

En nuestro sistema la Constitución Federal hace reparto de competencias; así establece que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las Constituciones Locales.

De lo anterior partimos para citar los artículos que dan competencia constitucional al Municipio.

c.- Competencia Constitucional del Municipio

Educación

Artículo 3°, párrafo 1ro.

Artículo 3°, fracción VIII.

El Municipio puede impartir educación, aunque no es ejercitada plenamente debido al sistema educativo.

Se da una concurrencia de los tres ordenes de gobierno en esta materia.

Obligatoriedad de los cargos concejiles

Artículo 5°, párrafo 4to.

Visita domiciliaria

Artículo 16°, párrafo 11ro.

La autoridad municipal aplica y vigila el acatamiento de los reglamentos.

Se considera a el Municipio como una autoridad administrativa.

Artículo 14°

En relación a este artículo en cuanto a los actos de molestia. Todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado. Aquí la inspección sería equiparable a la visita domiciliaria

Imposición de Sanciones Administrativa

Artículo 21°, párrafo 1ro., 2do. y 3ro.

Señalan el término del arresto administrativo, así como el monto de la sanción pecuniaria, incluyendo el caso de los trabajadores no asalariados.

La potestad sancionadora del Municipio debe ejercitarse de acuerdo a los principios establecidos en el artículo 14° constitucional.

Seguridad Pública

Artículo 21°, párrafo 5to.

Establece la concurrencia de los ordenes de gobierno en materia de seguridad pública.

Artículo 21°, párrafo 6to.

Establece la coordinación de los órdenes de gobierno en un sistema nacional de seguridad pública.

Propiedad

Artículo 27°, párrafo 3ro.

Establece la ordenación de los asentamientos humanos; regula los centros de población.

Artículo 27°, fracción VI.

Establece la capacidad de los Estados y Municipios para adquirir bienes raíces para los servicios públicos.

Instrucción cívica militar

Artículo 31°, fracción II

Establece la intervención del Ayuntamiento en la instrucción cívica y militar, (Servicio Militar Nacional).

Contribución para los gastos públicos municipales

Artículo 31°, fracción IV.

Establece la obligación de los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos de los tres ordenes de gobierno; para lo cual se deberá observar la proporcionalidad, equidad, destino general al gasto público y que el tributo se encuentre debidamente establecido en la ley.

Catastro y padrones electorales

Artículo 36°, fracción I.

Establece la obligación de inscribirse en el catastro de la municipalidad, así como en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Desempeño de los cargos concejiles

Artículo 36°, fracción V.

Establece la obligación de desempeñar los cargos concejiles del Municipio las funciones electorales y las de jurado.

Partidos políticos y elecciones municipales

Artículo 41°, fracción I, último párrafo.

Establece la participación del pueblo en la vida democrática, vida en la que tiene cabida el Municipio.

Seguridad pública

Artículo 73°, fracción XXIII.

Establece la facultad del Congreso para expedir leyes para la coordinación entre instancias de gobierno en materia de seguridad pública.

Educación

Artículo 73°, fracción XXV.

Establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes para distribuir la función educativa entre los ordenes de gobierno.

Otros ingresos

Artículo 73°, fracción XXIX, último párrafo.

Establece la facultad del Congreso de la Unión para determinar el porcentaje del impuesto sobre energía eléctrica que corresponderá a los Municipios.

Asentamientos humanos

Artículo 73°, fracción XXIX-C.

Establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes, para establecer la concurrencia de las instancias de gobierno en materia de asentamientos humanos.

Ambiente y equilibrio ecológico

Artículo 73°, fracción XXIX-G.

Establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes para establecer la concurrencia de las instancias de gobierno en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Responsabilidad de servidores públicos

Artículo 108°, párrafo 4to.

Permite que en las constituciones estatales determinen el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en Municipios para efecto de sus responsabilidades.

Convenios

Artículo 116°, fracción VII, párrafo 2do.

Faculta al Municipio para celebrar convenios con el Estado a efecto de que asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones.

Obligaciones, empréstitos

Artículo 117°, fracción VIII, párrafo 2do.

Establece la restricción tanto, para los Estados como para los Municipios para contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Colocación de trabajadores

Artículo 123°, fracción XXV.

Establece el servicio para la colocación de trabajadores por medio del Municipio de manera gratuita.

Contrato empresario extranjero y trabajador mexicano

Artículo 123°, fracción XXVI.

Establece que todo contrato de esta índole deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente.

Cargos y su protesta

Artículo 128°.

Todos los funcionarios públicos sin excepción protestan guardar a la Constitución y sus leyes, en la toma de su cargo, incluyendo a los funcionarios municipales.

Religión

Artículo 130°, párrafo 7mo.

Establece facultades y responsabilidades a las instancias de gobierno en materia religiosa en virtud de la ley.

Controversias Constitucionales

Artículo 105°.

Permite promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales tratándose de:

- b) La Federación y un Municipio
- f) El Distrito Federal y un Municipio
- g) Dos Municipios de distintos Estados
- i) Un Estado y un Municipio
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado

3.4.- Competencia del Ayuntamiento

Es como ya lo dijimos el Ayuntamiento el órgano de gobierno, y como tal éste tiene de conformidad con el artículo 69° de la Ley Orgánica Municipal las siguientes atribuciones:

I.- En materia de gobierno y régimen interior:

- a) Presentar iniciativas de ley o decreto al Congreso del Estado, así como emitir opinión sobre las iniciativas de leyes o decretos que incidan en la competencia municipal, dentro del término que establezca la Comisión Dictaminadora;
- b) Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;
- c) Designar anualmente de entre sus miembros, a los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento;
- d) Fijar para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, del Plan de Gobierno Municipal y de los programas derivados de éste último; y en su oportunidad; aprobarlos evaluarlos y actualizarlos. Participar en la formulación de planes y proyectos de desarrollo regional cuando los elabore la Federación o el Estado, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.

- e) Nombrar y remover a los delegados municipales, en los términos que señala esta ley,
- f) Aprobar anualmente, el informe del estado que guarda la administración pública municipal, que será rendido por conducto del presidente municipal en sesión pública y solemne;
- g) Conceder licencia para separarse de sus cargos al presidente municipal, síndico y regidores, así como autorizar al presidente municipal para ausentarse del Municipio, por un término mayor de quince días;
- h) Crear las dependencias administrativas centralizadas y constituir entidades paramunicipales;
- i) Nombrar al secretario, tesorero y titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, a propuesta del presidente municipal, prefiriendo en igualdad de circunstancias a los habitantes del Municipio. Remover a los servidores públicos señalados en el párrafo anterior, a propuesta del presidente municipal o de la mayoría absoluta del Ayuntamiento, en los términos del artículo 110B de esta ley;
- j) Nombrar y remover al contralor, en los términos de esta ley;
- k) Celebrar convenios con los gobiernos Federal, Estatal o Municipal y auxiliarlos en las funciones de su competencia;
- l) Promover el desarrollo del personal, estableciendo los términos y condiciones para crear y asegurar la permanencia del servicio civil de carrera, así como acordar el régimen de seguridad social de los servidores públicos municipales;
- m) Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público municipal, para que informe sobre los asuntos de su competencia;
- n) Otorgar permisos y licencias y autorizaciones; pudiendo delegar esta atribución;
- ñ) Otorgar concesiones para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles del dominio público municipal, así como de los servicios públicos;
- o) Organizar cursos, seminarios y programas tendientes a eficientar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del Ayuntamiento y demás servidores públicos municipales; y
- p) Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105° fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la ley reglamentaria relativa.
- q) Promover ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia las controversias a que se refieren los incisos a) y b) del Apartado A de la fracción XV del artículo 89° de la Constitución Política del Estado,
- r) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- s) Solicitar, por acuerdo de la mayoría calificada de sus integrantes al Congreso del Estado, que realice la declaración de que el Municipio se encuentra imposibilitado para ejercer una función o prestar un servicio público, a efecto de que el Ejecutivo del Estado la ejerza o lo preste.

II.- En materia de obra pública y desarrollo urbano.

- a) Acordar la división territorial del Municipio, determinando las categorías políticas y su denominación;
- b) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como planear y regular de manera conjunta y coordinada con la

Federación el gobierno del Estado y los Ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los municipios del Estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a las leyes de la materia;

- c) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito de su competencia;
- d) Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes;
- e) Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles de propiedad municipal;
- f) Solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- g) Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente en el Municipio y participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Aprobar el programa de obra pública, así como convenir y contratar la ejecución de obra pública; y
- i) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia.

III.- En materia de servicios públicos:

- a) Prestar servicios a los habitantes del Municipio;
- b) Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la prestación de los servicios públicos;
- c) Procurar la seguridad pública en el territorio municipal;
- d) Intervenir en los términos de las leyes de la materia, en formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros, cuando afecten su ámbito territorial.

IV.- En materia de hacienda pública municipal:

- a) Administrar libremente su hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del Municipio,
- b) Proponer al Congreso del Estado en términos de Ley, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Asimismo aprobar el pronóstico de ingresos y el presupuesto de egresos remitiendo al Congreso del Estado copia certificada de los mismos,
- c) Determinar la forma en que el tesorero y demás servidores públicos que manejen caudales públicos municipales, deban caucionar suficientemente su manejo;
- d) Aprobar la contratación de empréstitos en los términos de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios y solicitar la autorización correspondiente al Congreso del Estado;

- e) conocer los informes mensuales contables y financieros, que presente la Tesorería municipal;
- f) Desafectar por acuerdo de la mayoría calificada del Ayuntamiento, los bienes del dominio público municipal, cuando éstos dejen de destinarse al uso común o al servicio público y así convenga al interés público;
- g) Ejercer actos de dominio sobre los bienes del Municipio, en los términos de esta ley;
- h) Ejercer la reversión de los bienes donados en los casos y conforme a las disposiciones previstos en la presente ley;
- i) Emitir las normas generales para la aprobación de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles; y
- j) Aprobar los movimientos de altas y bajas, registrados en el padrón de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal.

V.- En materia de participación social, desarrollo social, asistencial y económico, salud pública, educación y cultura.

- a) Promover el desarrollo económico social, educativo, cultural y recreativo del Municipio,
- b) Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- c) Organizar y promover la instrucción cívica, que fomente entre los habitantes del Municipio, el conocimiento de sus derechos y obligaciones;
- d) Promover y procurar la salud pública del Municipio;
- e) Auxiliar a las autoridades sanitarias en la programación y ejecución de las disposiciones sobre la materia,
- f) Proteger y preservar el patrimonio cultural;
- g) Impartir la educación, en los términos previstos en las leyes Federal y Estatal de Educación;
- h) Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del Municipio;
- i) Promover la participación de los diferentes sectores organizados del Municipio y de habitantes interesados en la solución de la problemática municipal, para la estructura del plan de desarrollo municipal,
- j) Promover la organización de asociaciones de habitantes y elaborar procedimientos de consulta, de acuerdo a lo establecido por esta ley y demás ordenamientos legales aplicables; y
- k) Contar con un registro del acontecer histórico local y con el archivo de los documentos históricos municipales.

VI.- Las demás que le confieran las leyes y reglamentos para el cumplimiento de sus funciones.

3.5.- Legislación Municipal

Esta facultad de legislar consiste en expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio.

El Congreso Local legisla para el Municipio, sin embargo, conforme al artículo 115° fracción II el Ayuntamiento se encuentra en posibilidad de aprobar, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, a lo que denominaríamos facultad reglamentaria. Tema en el que abundaremos con posterioridad.

CAPÍTULO II

FUNCIONES MUNICIPALES

CAPÍTULO II

FUNCIONES MUNICIPALES

Las funciones del Municipio están identificadas como ya lo dijimos con la triple actividad del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, encomendada cada una de ellas a distintos órganos del Estado.

Las actividades del estado y en Este caso del Municipio son el quehacer diario es la actividad, todo el conjunto de normas que crean órganos, determinan el funcionamiento y los fines a lograr, es decir, el total de tareas y operaciones a realizar así como los encargados de su ejecución, en otras palabras las funciones determinan la forma de ejercicio de las atribuciones.

1.- Poder

El poder municipal, requiere para su ejercicio de las tres funciones básicas y prioritarias, la cuales deben complementarse para lograr el desarrollo del gobierno de la comunidad.

El poder es una capacidad o competencia; disponer de poder es contar con los medios y posibilidades para algo.

El poder es un mando por lo tanto el poder del Estado es un mando político, el gobernante manda en nombre y con apoyo en la ley, por lo que unos mandan y otros obedecen. Ahora bien, la actividad del poder se plasma en el orden jurídico a través de las funciones, y aunque el poder político es único e indivisible también tiene medidas y límites.

2.- Clasificación de los actos de la administración pública

Los actos de la administración pública se pueden clasificar de acuerdo a dos formas:

2.1.- Método Formal.- En el que los actos se atribuyen de acuerdo a la naturaleza del órgano del que emana.

2.2- Criterio Material.- Este criterio clasifica al acto de acuerdo al contenido, basándose en las notas esenciales y datos esenciales así como en los caracteres específicos.

Este criterio presenta dificultades ya que en la actualidad los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, realizan una gran diversidad de actos, así el poder Legislativo no se dedica únicamente a dictar leyes, aplica también su presupuesto, designa sus funcionarios y empleados, por citar algunos ejemplos, lo mismo ocurre con los poderes Ejecutivo y Judicial.

Es importante señalar que el Municipio constituye un nivel de gobierno, sin embargo, éste no cuenta con una división de poderes, su órgano de gobierno lo es el Ayuntamiento, este Ayuntamiento es un órgano administrativo, el cual a través de sus dependencias y entidades de la administración pública realiza las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

A continuación pasaremos a la clasificación tripartita de las funciones municipales.

3.- Clasificación de las funciones

3.1.- Función Legislativa

Tiene como contenido la ley.

El artículo 115° constitucional, establece que las legislaturas del Estado tienen la facultad de expedir leyes relativas a la organización municipal, coordinación y asociación de los Municipios, para la prestación de los servicios públicos y establecimiento de las contribuciones municipales. También expiden las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, legislan sobre administración, zonificación y planificación del desarrollo urbano municipal, reservas territoriales, utilización de suelo, tenencia urbana de la tierra, licencias y permisos para construcción de reservas ecológicas, leyes en materia de regulación de las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores y en materia electoral, así como la revisión de la cuenta pública.

3.2.-Facultad Reglamentaria

Es el mismo artículo 115° constitucional en su fracción II quien establece la facultad reglamentaria a favor de los Ayuntamientos.

La facultad reglamentaria se encuentra también prevista en el artículo 202° de la Ley Orgánica Municipal que señala:

“Los Ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar, adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

La legislación municipal, es decir, la que pueden expedir los Ayuntamientos consiste según el artículo 115° constitucional en su fracción II párrafo 2do; en que:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Esta necesaria e indispensable facultad reglamentaria se debe ejercitar conforme a las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, al respecto no cabe duda; aquellos reglamentos, bandos, circulares y disposiciones de observancia general, deberán estar de acuerdo a lo que establezcan las mencionadas leyes estatales.

La redacción anterior de este artículo establecía que los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas debían estar de acuerdo a las bases normativas, lo que provocaba un problema de definición.

3.3.- Bases normativas

Es el detallado uso de la técnica jurídica para el procedimiento de elaboración y contenido de las normas, en otras palabras son el conjunto de leyes que expiden los Congresos Locales, que son las que encuadran y legitiman los bandos, reglamentos, ordenanzas, circulares y disposiciones administrativas del Municipio. Este conjunto de leyes no es otra cosa sino la Ley Orgánica Municipal.

Las bases normativas establecen los lineamientos mínimos que deberán estar considerados para la elaboración y expedición de los bandos de policía y buen gobierno, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Las bases normativas son el qué, es decir, la materia; y el cómo, es decir, la forma, forma que debe ser establecida por las Legislaturas Locales.

Nuestra Ley Orgánica Municipal, establece aún hoy en día en su artículo 203° las siguientes bases normativas, que deberán tomarse en cuenta para la elaboración de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general:

- I.- Respetar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las del Estado de Guanajuato, así como las leyes federales o estatales, con estricta observancia de las garantías individuales;
- II.- Delimitación de la materia que regulan,
- III.- Sujetos obligados;
- IV.- Objeto sobre el que recae la reglamentación,
- V.- Derechos y obligaciones de los habitantes;
- VI.- Autoridad responsable de su aplicación;
- VII.- Facultades y obligaciones de las autoridades;
- VIII.- Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas,
- IX.- Medios de impugnación; y
- X.- Transitorios, en donde deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que se inicie su vigencia.”

Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para ser válidos deberán ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; de conformidad con lo establecido en el artículo 205° de la Ley Orgánica para los Municipios del Estado de Guanajuato.

Ahora veamos cada uno de los cuerpos normativos que expide el Ayuntamiento:

3.4.- Cuerpos normativos

I.- Bandos

Su origen no es claro “Se afirma que puede proceder o del alemán *van* o del vándalo *baner*. En el primer caso, significa territorio o facultad de establecerse en él, en el segundo caso se hace alusión a la orden previa, a la declaración y publicación de guerra.”²⁶

También se dice que “Bando deriva del verbo Bandir que a su vez significa pregonar o hacer público algo.”²⁷

²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. “DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO”. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. p. 325.

²⁷ QUINTANA ROLDAN CARLOS F. Op. Cit. Supra. (1) p. 311

Es Bando, “el anuncio público de una cosa, v. gr., de un edicto, de una ley, de un mandato superior de una sentencia, hecho por persona autorizada, por voz de pregoneros o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así a el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.”²⁸

Se dice incluso que las autoridades se hacían acompañar por una banda de música que atraía la atención y curiosidad de la gente para que leyera el contenido de los bandos que eran fijados en las esquinas. Fue costumbre también fijar anuncios en la casa municipal, juzgados, edificios públicos, templos y otros lugares que estuvieran a la vista de los habitantes.

A.- Clasificación de los bandos

Los bandos pueden clasificarse en ordinarios y extraordinarios:

1.- Ordinarios

Son los expedidos por el Ayuntamiento al inicio de su gestión, a través de ellos se hacen públicas las normas a las que habrán de sujetarse los pobladores, las disposiciones, infracciones, sanciones, etc.

2.- Extraordinarios

Son los expedidos por el Ayuntamiento para dar a conocer un acto sobresaliente, como el nombramiento de un funcionario público.

3.- Bando de Policía y Buen Gobierno

Bando es el “cuerpo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los Ayuntamientos dentro de la órbita de su competencia, que regulan la convivencia entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados.”²⁹

En teoría la vigencia de los bandos es la de la duración del período del Ayuntamiento que lo emitió, en la práctica éste puede ser ratificado por los Ayuntamientos siguientes, lo que les da una duración permanente, en nuestro municipio éste sigue siendo ratificado.

Distingue Ellisiur Arteaga Nava en su Diccionario de Derecho Administrativo al bando de policía y de gobierno de la siguiente forma:

“Cuando esos instrumentos normativos regulan el orden y la seguridad se denomina de policía.

Cuando ellos contienen principios que tienden a garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales se denominan bandos de buen gobierno.

Cuando regulan ambas materias se les da el nombre de bando de policía y buen gobierno.”³⁰

²⁸ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 787.

²⁹ ARTEGA NAVA ELLISUR. “DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS. DERECHO CONSTITUCIONAL”. VOLUMEN 2. Ed. Harla. México. 1999. p. 8.

³⁰ ARTEGA NAVA ELLISUR. Op. Cit. Supra. (29) p. 8.

B.- Características de los Bandos

- 1.- Están sujetos a ciertos principios en cuanto a la emisión, alcances, materia y aplicación, es decir, que deben estar de acuerdo con las leyes estatales expedidas por las legislaturas locales.
- 2.- Es general, abstracto, no es concreto ni particular.
- 3.- Es aplicable en una determinada circunscripción territorial.
- 4.- En la práctica es permanente y estable.
- 5.- Es producto de un proceso, en este caso de un proceso municipal, integrado por una iniciativa, estudio, discusión, aprobación y publicación.
- 6.- Es producto del consenso del Ayuntamiento.
- 7.- Su valor es idéntico al de los acuerdos, órdenes y resoluciones del Ayuntamiento.
- 8.- Ocupa el último lugar en cuanto a la jerarquía de leyes.
- 9.- Su expedición es una facultad constitucional establecida en favor de los Ayuntamientos y nadie más, es decir, ninguna otra autoridad estatal o federal podrá expedirlo y mucho menos otro Ayuntamiento de otro Municipio.
- 10.- Deben estar de acuerdo a la Constitución Federal, Local, y Leyes Federales y Estatales.
- 11.- Se consideran complementarios, ya que deben cubrir los vicios legales que se observen y regulan materias elementales y sencillas.
- 11.- Prevén infracciones y sanciones, éstas no deben exceder de los máximos establecidos en la Constitución.
- 12.- Para entrar en vigor requieren de su publicidad.
- 13.- Por emanar de una autoridad administrativa desde el punto de vista material son actos legislativos y desde el punto de vista formal son actos administrativos.

II.- Circulares

Del latín *circularis*, circular, del latín *circulus*, circulo.

Es la “comunicación o aviso que emite y envía un superior a sus subordinados en la que se contienen instrucciones indicaciones o criterios obligatorios.”³¹

También se dice que “son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores por dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales.”³²

Capitant la define como: “institución dirigida por un superior jerárquico al personal bajo sus ordenes destinada a servir de guía a los funcionarios y agentes para la aplicación de las leyes y reglamentos.”³³

De los conceptos anteriores podemos deducir que las circulares son obligatorias para las autoridades administrativas y en consecuencia no son obligatorias para los gobernados, sin embargo ellos podrían sujetarse voluntariamente a ellas siempre y cuando se ajusten a la ley y no lesionen derechos.

Al respecto en materia fiscal las circulares son útiles para la interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales, con ello no se generan obligaciones para los particulares pero si pueden derivar derechos siempre y cuando sean publicadas en el Diario Oficial.

³¹ ARTEGA NAVA ELLISUR. Op. Cit. Supra. (29) p. 11.

³² INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 461.

³³ ARTEGA NAVA ELLISUR. Op. Cit. Supra. (29) p. 11.

A.-Características de las circulares

- 1.- Las circulares no pueden ser concebidas como ley.
- 2.- La circular que rebase el contenido de la ley puede ser impugnada.
- 3.- Son comunicaciones o avisos internos emitidos por una autoridad y dirigidos a otra jerárquicamente inferior.
- 4.- Su finalidad es dar a conocer instrucciones, órdenes, indicaciones, formas de interpretación de la ley, formas de aplicación de la ley, es decir, su finalidad es interpretativa.
- 5.- Es de carácter interno.
- 6.- Su fundamento es la potestad jerárquica.
- 7.- Es un típico acto administrativo unilateral interno.

Dado que las circulares no pueden ser consideradas como ley y mucho menos pueden estar en oposición a la misma la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia:

“Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los artículos 14° y 16° constitucionales”

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, 3ra parte, Segunda Sala, Tesis 352, p. 584.

Es decir, que deben sujetarse a la ley.

De ahí que se diga que este documento circula entre los empleados de una dependencia, cada uno leía su contenido, se enteraba, lo firmaba para constancia y lo pasaba al siguiente empleado.

Actualmente son conocidos también como oficios, acuerdos, telegrama circular, teles-circular, circular vía fax, etc.

B.-Circulares Municipales

“Son disposiciones de carácter general y orden interno que emiten los Ayuntamientos o concejos municipales, en los que se contienen criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de una administración municipal.”³⁴

Serán aquellos que emita el Ayuntamiento para el mejor manejo de la administración municipal.

III.- Reglamentos

Es una de las fuentes más importantes de la legislación municipal tanto por su número como por sus materias y contenido.

El reglamento desde el punto de vista formal es un acto administrativo y desde el punto de vista material es un acto legislativo.

La palabra reglamento viene de *reglar* y éste a su vez, del latín *regulare*.

“Gramaticalmente es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico, se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

³⁴ IDEM.

Se llama reglamento a toda norma escrita por la administración (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández) José Luis Villar Palasi, por su parte, nos da la siguiente definición: Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado con rango inferior a la ley y forma y régimen típico.”³⁵

A.-Características de los Reglamentos

- 1.- El reglamento es una norma general, abstracta, impersonal.
- 2.- Es complementaria de la ley; ya que establece situaciones jurídicas generales, que permiten hacerle frente a los problemas que se suscitan.
- 3.- Su función o finalidad no es meramente administrativa, ya que su aplicación es general.
- 4.- El reglamento desarrolla el contenido de la ley; ya que el reglamento tiene como fundamento una ley.
- 5.- Jerárquicamente es inferior a la ley.
- 6.- Son obligatorios dentro de su jurisdicción territorial.

B.- Clasificación de los Reglamentos

1.-Reglamento Municipal

“Conjunto de norma dictadas por un Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia a la ejecución o aplicación de leyes a disposiciones en materia municipal.”³⁶

2.- Reglamento Interior Municipal

Es “el conjunto de normas que estructuran la organización y funcionamiento de un Ayuntamiento”³⁷

Se dice que la vigencia de estos reglamentos debe ser igual al tiempo que dure el periodo del Ayuntamiento que lo expidió, aunque en la práctica estos son ratificados por los Ayuntamientos siguientes, en tanto no sufra modificaciones.

3.- Reglamento de Policía y Buen Gobierno

“Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración pública y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.

Tradicionalmente se entiende el conjunto de reglamentos emitidos por las autoridades administrativas a fin de lograr un buen gobierno en las ciudades y en cualquiera comunidad social.”³⁸

Este reglamento tiene finalidades de gobierno que con anterioridad ya se mencionaron, y de policía que se dirigen a preservar el orden general a través de la prevención e incluso la coacción o represión.

Los reglamentos de policía y gobierno se conocen como autónomos, porque no derivan de una ley, sino que reglamentan directamente el texto de la constitución.

Han sido introducidos estos reglamentos en el texto constitucional principalmente en sus artículos 16° y 21°.

³⁵ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 279.

³⁶ ARTEGA NAVA ELLISUR. Op. Cit. Supra. (29) p. 82.

³⁷ IDEM.

³⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 2752.

Los reglamentos a que se refiere el artículo 21° constitucional son sin lugar a dudas, de carácter municipal, dado que el Municipio no cuenta con órgano legislativo, sólo a través de estos reglamentos autónomos pueden establecer reglas de policía y gobierno.

Los reglamentos deben cubrir los vacíos legislativos y suplir las faltas y omisiones que se dejan.

La facultad reglamentaria corresponde al Ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 89° fracción I constitucional; sin embargo, la potestad reglamentaria municipal corresponde al Ayuntamiento según lo dispuesto en el artículo 115° fracción II, también constitucional.

El reglamento es la fuente más importante de la legislación interna del Municipio, de conformidad con el artículo 204° de la Ley Orgánica Municipal.

“Los Ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos municipales:

I.- Los que regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del Ayuntamiento, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y esta ley;

II.- Los que establezcan y regulen la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal;

III.- Los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las funciones que la ley confiera al Municipio y al propio Ayuntamiento;

IV.- Los que se refieran a las facultades en materia de obra pública, desarrollo urbano, fraccionamientos y ecología;

V.- Los que tiendan a la asistencia y salud pública;

VI.- Los que regulen las actividades de los habitantes del Municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria.

También deberán ser aprobados por la mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Su expedición también debe ajustarse a las bases normativas que establece el artículo 203° de la Ley Orgánica Municipal.

IV.- Ordenanzas

“Se deriva del vocablo latino *ordo*, *ordonis* que significa poner orden a las cosas.”³⁹

“Las ordenanzas municipales son el conjunto de ordenes sobre materias específicas, que deben ser acatadas por la agrupación comunal, sus implicaciones no son muy amplias, dado que excluyen de su texto, preceptos sobre facultades y organización, esto es en gran parte, la causa de que actualmente no sea usual ni frecuente encontrarnos con ordenanzas propiamente dichas”⁴⁰

Anteriormente eran muy utilizadas las ordenanzas, jurídicamente son cuerpos normativos o compilaciones. Se conocía también como ley o estatuto que mandaba observar, eran hechas para el régimen militar o para el buen gobierno de la ciudad. Con el

³⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 311.

⁴⁰ IBIDEM. p. 283.

paso del tiempo su significado ha ido variando, sin dejar de ser disposiciones obligatorias que resultan del ejercicio del poder del Estado.

Las ordenanzas constituyeron la mayor parte de la legislación colonial, eran disposiciones de gobierno de carácter general destinadas a regular una institución o materia. El Supremo -Rey y Consejo de Indias-, el Superior -Virrey-, el Distrital -gobernadores, alcaldes, mayores, corregidores-, y el Local -cabildos-, emitían ordenanzas.

Un ejemplo de ordenanza de carácter general es la de descubrimiento y población de 1573. Un ejemplo de por materia es la Ordenanza de Minas para su gobierno y administración de la minas en Nueva España de 1783.

3.2.- Función Ejecutiva

Tiene por objeto la aplicación de una norma a una relación jurídica creando un derecho, una obligación o situación subjetiva.

Su ejercicio corresponde preponderantemente al Presidente, en este caso Municipal, como órgano representativo, ejecutor, unipersonal; sin embargo, por razones prácticas la organización de la administración se encuentra diversificada en ramas que como ya se dijo en el capítulo I, la diversificación de las ramas y dependencias obedecen a las posibilidades económicas así como a los requerimientos.

Podemos decir que la función Ejecutiva es la también llamada función Administrativa, dentro de esta función vamos a encontrar una diversidad de actos administrativos.

Como Poder Ejecutivo encontramos que se trata de actos de autoridad que para ser emitidos no es necesario que exista un conflicto o controversia.

Encontramos pues que la diversidad de actos que corresponden al Ejecutivo entendido con sus dependencias y entidades es amplísima, por eso se dice que es la más extensa de las funciones.

Algunos autores se limitan a decir que sus actividades son todas aquellas que no sean legislar o sentenciar. Por otro lado podríamos decir que las funciones Ejecutivas son las Administrativas y que éstas son las asignadas al Ayuntamiento y por citar algunas serían las enumeradas en artículo 69° de la Ley Orgánica Municipal, que se refieren a las facultades atribuidas al Ayuntamiento, sin perder de vista que el presidente municipal es el primer responsable.

Por último cabe señalar que las autoridades deben actuar invariablemente subordinadas a la ley que no sólo es límite, sino también condición para el ejercicio de la función administrativa, cuyo contenido es muy amplio.

3.3.- Función Judicial

Se relaciona con la Ejecutiva.

Su fin es la actuación y mantenimiento del orden jurídico, vinculada con la seguridad y sanción del Derecho.

La función judicial puede atribuirse a diversos órganos, pero no por ello se parte, divide o confunde esta función.

La interrogante en nuestro trabajo es, si existe poder o función judicial en el Municipio.

Por el fin de esta función la equipararíamos con la imposición de sanciones por infracciones, es decir, con la potestad sancionadora encomendada a un tribunal previamente establecido donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, como lo establece el artículo 14° constitucional.

3.3.1.- Potestad Sancionadora

Como ya se dijo a lo largo de este trabajo el Ayuntamiento del Municipio constituye una autoridad administrativa y por lo tanto conforme al artículo 21° constitucional, se encuentra facultada para imponer sanciones por infracciones. Sanciones que pueden ser tanto pecuniarias como privativas de la libertad.

Estas sanciones deberán ser aplicadas por un órgano imparcial, que de acuerdo a las circunstancias de la infracción, y las condiciones del infractor serán individualizadas.

Así pues la potestad sancionadora consisten en imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía.

Esta potestad sancionadora también se encuentra prevista en la Ley Orgánica Municipal, en el Capítulo Cuarto del Título Décimo de las Infracciones y Sanciones, que van de los artículo 220° al 225°.

En nuestro caso particular el órgano encargado de imponer sanciones se denomina de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, en su artículo 221° Oficial Municipal y conforme a la práctica se le denomina Juez Calificador. Este artículo establece que “la aplicación de las sanciones corresponde al presidente municipal, y en su caso a la unidad administrativa en la que se delegue esta facultad, cuyo titular se denominará oficial calificador;...”. Asimismo las sanciones que nos interesan son las impuestas por las infracciones cometidas al Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de Celaya, Gto.

Sin embargo la potestad sancionadora también se relaciona con el poder de policía.

3.3.2.- Poder de Policía

A manera de no abundar haremos un breve esbozo de este concepto y los conceptos que se relacionan con él.

A.- Policía

En primer lugar debemos precisar que policía viene del griego *polis* que se refiere a comunidad política.

En segundo lugar podemos decir que policía es identificado o concebido como:

- 1.- Servidor público, gendarme, agente, vigilante o guardián del orden público o de las ordenes de las autoridades políticas.
- 2.- Actividad del Estado, es decir, como una actividad propia del Estado, y en este caso del municipio dirigida a asegurar el interés general, conservar la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

Al respecto cabe señalar que sería erróneo concebir a la policía como el gendarme exclusivamente, lo correcto sería referirnos a ella como el elemento personal de la policía.

Respecto de la actividad del Estado, debemos entenderla como actividad de vigilancia y no como represiva, vigilancia del Estado que se realiza a través del elemento personal –de policía- comprendiendo claro a los órganos que la integran.

La policía como actividad administrativa comprende una gran gama de quehaceres que no se limitan a la seguridad, salubridad, moral, tranquilidad, sino que día a día han aumentado, en razón de las múltiples necesidades que debe satisfacer el Estado como lo son el aspecto social, económico, político, etc., y atender todos estos aspectos y necesidades, es parte de su función. Para el cumplimiento de esta función puede hacer uso de la coacción.

3.3.3.- Régimen de Policía

Se dice que existe un régimen de policía ya que éste se concibe como un “conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.”⁴¹

Dichas facultades deberán estar contenidas en la ley y deberá establecerse la forma de su ejercicio.

3.3.4.- Poder de Policía

Como ya dijimos la policía para el cumplimiento de sus fines, es decir, para su ejercicio requiere de un poder, ese poder es el poder de policía.

El poder de policía es una “potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones impuestas al ejercicio de los derechos por vía reglamentaria con el fin de regular el uso de la libertad y promover el interés general.”

A.- Características del Poder de Policía

- 1.- Tiene carácter preventivo
- 2.- Se ejerce mediante la coacción y represión, si fuera necesario.
- 3.- Su fin es restablecer el orden alterado y disciplinar a los infractores.
- 4.- La función de la policía no es jurisdiccional.
- 5.- La función de la policía es administrativa.
- 6.- Se imponen restricciones y limitaciones a los particulares, que deben estar reglamentadas o normadas, para evitar arbitrariedades.

B.- Formas en que se ejerce el Poder de Policía

- a) Reglamentaciones, prohibiciones y órdenes.
- b) La concesión de permisos o autorizaciones.
- c) La coerción o uso de la fuerza pública.
- d) La represión o aplicación de penas.

Sobre las infracciones y sanciones referidas al Reglamento del Bando Municipal de y Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto., y su procedimiento de aplicación.

⁴¹ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. SEGUNDO CURSO. 18a. ed. Ed. Porrúa. México. 1997. p592.

CAPÍTULO III

EL REGLAMENTO

CAPÍTULO III EL REGLAMENTO

1.- Facultad Reglamentaria

Constitucionalmente la Facultad Reglamentaria se encuentra establecida en el artículo 89° fracción I, que a la letra dice:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Explicaremos brevemente el enunciado.

La promulgación es una sanción positiva que hace el Ejecutivo de un proyecto de ley que le es enviado por el Congreso.

“La ejecución de la ley consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva la ley en casos concretos”.⁴²

“Proveer, gramaticalmente significa poner los medios adecuados para llegar a un fin”.⁴³

Estas actividades básicamente corresponden al Ejecutivo por razones de necesidad social dado que éste se encuentra en contacto constante y directo con la realidad social así como con los problemas que enfrenta el Estado.

La facultad reglamentaria es imprescindible en un régimen constitucional y se traduce en la existencia de los reglamentos, dicha existencia la volvemos a encontrar en el artículo 92° constitucional, ya que hace referencia a los mismos, lo que presupone su existencia.

Ahora bien, ya dijimos que proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin, es decir, que “el presidente tiene facultad para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso.”⁴⁴ Estos medios deben ser de la misma naturaleza que la ley, es decir, de aplicación general “en la esfera administrativa”, por lo que se deduce que esos medios son los reglamentos, ya que éstos son actos materialmente legislativos y formalmente administrativos.

Aunque promulgar, ejecutar y proveer son facultades distintas, éstas, especialmente la de ejecutar y proveer no pueden estar separadas, ya que como se dijo ejecutar consiste en la realización de todos los actos necesarios para la aplicación de una ley, y dentro de los actos necesarios para la aplicación de la ley tenemos la de detallarla, y no es sino en el reglamento donde la ley se detalla y especifica para ser aplicada a casos concretos. Cabe señalar que el reglamento encontrará su origen y límite en la propia ley.

⁴² GARZA GARCIA CESAR CARLOS. “DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO”. Ed. Mc. Graw Hill. México. 1997. p. 145.

⁴³ CALZADA PADRÓN FELICIANO. “DERECHO CONSTITUCIONAL”. Ed. Harla. México. 1998. p. 282.

⁴⁴ GARZA GARCIA CESAR CARLOS. Op. Cit. Supra. (42) p. 146.

Así, luego de lo anterior podemos definir a la facultad reglamentaria como “la capacidad autoritaria para especificar la ley de tal forma que será fácil y certeramente aplicable.”⁴⁵

En otras palabras, la facultad reglamentaria es la potestad para expedir reglamentos derivados de leyes emanadas del Congreso de la Unión, así se ejecuta y provee en la esfera administrativa a su exacta observancia; aunque el reglamento no es el único medio, ya que también se tienen los acuerdos, circulares, decretos, ordenes, memorandums, oficios, decisiones, resoluciones, entre otros; todos con la finalidad de ejecutar y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Como ya se indicó al inicio de este capítulo, la facultad reglamentaria está encomendada al Ejecutivo por razones de necesidad social; que es la ley, emanada del Congreso de la Unión su origen y limite, ya que el reglamento es jerárquicamente inferior a ella.

A nivel estatal corresponde al Gobernador proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, expidiendo los reglamentos conducentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 77° fracción III de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

A nivel municipal corresponde al Ayuntamiento aprobar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general de conformidad con el artículo 115° fracción II de la Constitucional Federal y 117° fracción I de la Constitución Local, así como el artículo 202° de la Ley Orgánica Municipal.

A nivel municipal corresponde al Ayuntamiento elaborar, expedir, reformar, adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de conformidad con lo establecido en los artículos citados en supralíneas.

2.- Reglamento

Como ya dijimos en el capítulo II, el Reglamento es un acto administrativo desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material es un acto legislativo.

La palabra reglamento viene de *reglar* y éste a su vez del latín *regulare*.

“Gramaticalmente, es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad; la expresión está reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico, se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

Se llama reglamento a toda norma escrita por la administración (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández) José Luis Villar Palasí, por su parte, nos da la siguiente definición: Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado con rango inferior a la ley y forma y régimen típico.”⁴⁶

⁴⁵ IBIDEM. p. 147.

⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 279.

Miguel Acosta Romero, lo define como: el “conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.”⁴⁷

2.1.- Características

- El reglamento es una norma general abstracta, impersonal.
- El reglamento es complementario de la ley, ya que establece situaciones jurídicas generales que permiten hacerle frente a los problemas que se suscitan.
- Su función o finalidad no es meramente administrativa, ya que su aplicación es general.
- Desarrolla el contenido de la ley; ya que el reglamento tiene como fundamento una ley.
- Jerárquicamente es inferior a la ley y está subordinado a ésta.
- Son obligatorios dentro de su jurisdicción territorial.
- Su procedimiento de creación es distinto al de la ley.
- Tiene permanencia y vigencia.
- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa, o bien, una manifestación unilateral de la voluntad emitida por la autoridad administrativa.
- Es expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material.

2.2.- Requisitos

En el caso de los expedidos por el Presidente de la República, deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento, a ésto se le conoce como refrendo secretarial.

Debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Su procedimiento de creación es interno, ya que se elabora un proyecto, el cual es discutido y aprobado por las autoridades superiores quienes lo envían al Presidente de la República y al aprobarlo lo firma y turna al Secretario del ramo que corresponda para su refrendo y posteriormente su publicación.

En el caso de los reglamentos municipales que son los que particularmente nos interesan, en el capítulo de la facultad reglamentaria de la Ley Orgánica Municipal señala que son elaborados por el Ayuntamiento (art. 202°), que éstos se sujetan a las bases normativas que la Ley Orgánica Municipal establece (art 203°), que deben ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento, así como que deben ser publicados en el Periódico Oficial del gobierno del Estado (art. 205°).

2.3.- Finalidad

En general los reglamentos tienen como finalidad:

- Complementar la ley;
- Aplicarse a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el reglamento;
- Así como desarrollar el contenido de la ley creando situaciones más concretas para su aplicación.

⁴⁷ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 997.

2.4.- Diferencias entre la ley y el reglamento

- La ley es jerárquicamente superior al reglamento.
- El Principio de Reserva de la Ley, que consiste en que existen ciertas materias que sólo serán reguladas por la ley.
- La ley emana del legislativo, el reglamento emana del ejecutivo.
- Su procedimiento de creación es distinto.
- El Principio de Autoridad Formal, que consisten en que un reglamento no puede abrogar o derogar a una ley, en tanto que la ley si puede dejar sin vigencia un reglamento; una ley abroga o deroga a un reglamento.
- El Principio de Primacía de la Ley, que opera a favor de la ley, es decir, que las disposiciones de la ley no pueden ser modificadas por el reglamento.
- La ley puede existir aunque no se reglamente; el reglamento requiere de la ley para su existencia.

2.5.- Clasificación del Reglamento

2.5.1.- Reglamento de Particulares

“Es el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.”⁴⁸

Para explicar este concepto diremos que dentro de los diversos aspectos de la vida social del hombre tenemos la economía, la cultura, la política, la ciencia, el deporte, la religión, etc.; todos éstos aspectos son regulados por el Derecho, ya que reconoce a éstos la necesidad y por lo tanto la potestad de autogobernarse cuando se interrelacionan en grupos, asociaciones, o corporaciones particulares.

Una razón para permitirlo es que el Derecho a través de la ley no puede llegar hasta el detalle de tales personas jurídico colectivas.

La fuente de estos reglamentos se encuentra en la voluntad de las personas que integran la persona jurídico colectiva de que se trate, es decir, que su fuente es el principio de la voluntad de las partes, también se dice que su base se encuentra en el contrato social.

Estos reglamentos deben estar dirigidos a sus integrantes y será responsabilidad de ellos obedecerlos o no.

La existencia de estos reglamentos en materia civil se encuentra reconocida en el Código Civil de cada entidad, en materia mercantil en la Ley General de Sociedades Mercantiles (art. 6°); así existen reglamentos de sociedades, de instituciones de beneficencia, de sociedades mutualistas, mercantiles, corporativas, de clubes, asociaciones deportivas, internacionales, etc.

Otro tipo de reglamentos de particulares es el de trabajo, que se encuentra previsto en la Ley Federal del Trabajo (arts. 422°, 424° y 425°).

2.5.2.- Reglamento de Autoridad

Este le interesa al Derecho Público; como todo reglamento debe emanar de autoridad competente y constituir fuente de derechos y obligaciones.

⁴⁸ IBIDEM. p. 998.

Nuestro Derecho permite la posibilidad de que los Poderes Legislativo y Judicial expidan los reglamentos correspondientes a sus órganos.

Así este reglamento será expedido por un órgano público, creará situaciones generales y será obligatorio. Este reglamento pertenece al orden jurídico positivo, a diferencia del reglamento de particulares que pertenece al Derecho Privado Contractual.

Entre estos reglamentos tenemos el interior.

a).- Reglamento Interior

Es aquel que tiene por objeto regular la actividad y organización interna de una entidad, unidad o dependencia administrativa.

Andrés Serra Rojas los denomina, “Reglamentos Interiores de la Administración Pública, que contiene el poder disciplinario de la misma, y tienen por finalidad regular el orden y la disciplina de los servidores públicos y demás funciones administrativas.”⁴⁹ El fundamento de éstos reglamentos lo es la Ley Orgánica y en ocasiones la Constitución por ejemplo el artículo 77° constitucional en su fracción II, que establece los reglamentos para cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Se dice que dentro de éstos también se comprenden los reglamentos que regulan la relación de servicio entre el Estado y sus empleados y sus trabajadores, éstos tienen su fundamento en la Ley Federal del Trabajo, así también podemos citar el reglamento de Escalafón, y el de Condiciones Generales de Trabajo.

Por la naturaleza de estos reglamentos cabe señalar los siguientes:

b).- Reglamento Municipal

Es el “conjunto de normas dictadas por un Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia a la ejecución o aplicación de leyes o disposiciones en materia municipal.”⁵⁰

c).- Reglamento Interior Municipal

Es “el conjunto de normas que estructuran la organización y funcionamiento de un Ayuntamiento.”⁵¹

El artículo 204° de la Ley Orgánica Municipal, señala los reglamentos que podrán expedir y promulgar los ayuntamientos los cuales ya han sido apuntados en el capítulo II de este trabajo.

2.5.3.- Reglamento Administrativo

“Es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.”⁵²

Rafael Martínez Morales, lo define en su Diccionario de Derecho Administrativo como:

⁴⁹ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. “DERECHO ADMINISTRATIVO”. PRIMER CURSO. 19a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. p. 202.

⁵⁰ ARTEAGA NAVA ELLISUR. Op. Cit. Supra. (29) p. 82.

⁵¹ IDEM.

⁵² ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 1004.

Un “acto administrativo, o sea, es una declaración unilateral de voluntad emitida por el Poder Ejecutivo que crea situaciones jurídicas generales” “En razón de ello, su naturaleza es administrativa desde un punto de vista orgánico. En cuanto a su procedimiento de creación, son formalmente administrativos. Ahora bien, desde un ángulo material son actos legislativos ya que contienen normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta.”⁵³

Por su parte Andrés Serra Rojas, lo define como “el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo... y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos.”⁵⁴

Asimismo señala que éste se subclasifica en los interiores que ya explicamos, ejecutivos, delegados, gubernativos, de policía y de necesidad.

a).- Ejecutivos

Que son aquellos que reglamentan las leyes que expiden el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales y su fundamento es el artículo 89° fracción I constitucional.

Como se puede observar éstos desarrollan el contenido de la ley.

b).- Delegados

Son los que completan la ley que ha señalado su materia y objeto. En nuestra legislación se dice que es innecesario, es sabido que el reglamento detalla mas no completa propiamente dicho.

c).- De necesidad

Estos son dictados por el Ejecutivo para casos excepcionales, para hacer frente a una situación de urgencia llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia, etc.

Con ellos se pretende hacer frente a eventualidades adoptando medidas rápidas y pertinentes en caso de que el Legislativo no se pudiera reunir.

Al respecto se dice que este tipo de reglamento no es aceptable en nuestro sistema jurídico, ya que en los casos de perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro o conflicto a la sociedad, se encuentra previsto en el artículo 29° constitucional, en el que se autoriza la suspensión de las garantías, tomando para ello las prevenciones generales necesarias.

2.5.4.- Reglamento Autónomo

Se dice que son los que detallan directamente un dispositivo constitucional, se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso, es decir, que reglamentan directamente el texto de la constitución, y son emitidos por las autoridades administrativas, que eliminan el requisito legal.

Algunos autores señalan que los reglamentos gubernativos y de policía son autónomos, otros por su parte consideran que no lo son:

⁵³ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (21) p. 211-213.

⁵⁴ SERRA ROJAS ANDRES BELTRI. Op. Cit. Supra. (49) p. 197.

a).- Reglamentos de Policía y Gobierno

Contiene dos aspectos el de policía y el de gobierno. El aspecto de policía tiene por objeto mantener el orden y la tranquilidad, a través de la prevención e incluso la coacción o represión. El aspecto gubernativo regula las actividades sociales.

“Es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración pública y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.

Tradicionalmente se entiende el conjunto de reglamentos emitidos por las autoridades administrativas a fin de lograr un buen gobierno en las ciudades y en cualquiera comunidad social.”⁵⁵

Los reglamentos de policía y gobierno han sido introducidos en el texto constitucional en sus artículos 16° y 21°.

Al respecto, debemos decir que en virtud del artículo 115° constitucional fracción II, en relación con el artículo 202° de la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento expide reglamentos; por su parte el artículo 21° constitucional faculta a las autoridades administrativas para sancionar los reglamentos de policía y gobierno.

Ahora bien la opinión que se vertía en el capítulo II de este trabajo, en la que se consideraban como autónomos a éstos reglamentos, resulta cuestionable en estos momentos, dado que tanto el artículo 202° de la Ley Orgánica Municipal como el artículo 115° constitucional fracción II, señalan que la expedición de cualquier reglamento deberá estar de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las Legislaturas de los Estados incluyéndose los reglamentos y bandos de policía y gobierno. Por otro lado el artículo 203° de la Ley Orgánica Municipal, establece las bases normativas a las que deberá ajustarse todo reglamento municipal, no obstante lo anterior, el mismo artículo 115° constitucional en su fracción II, señala el objeto que deberán tener estos cuerpos normativos.

Por lo anterior se concluye que estos reglamentos no sólo tienen fundamento constitucional sino que también se fundamentan en la Ley Orgánica Municipal, es decir, que está subordinado a ella; asimismo se concluye que corresponde a la autoridad administrativa municipal sancionar las infracciones a estos reglamentos.

2.5.5.- Reglamento Inconstitucional e Ilegal

“Es aquel que contravenga algún mandato de la Constitución, o que en general, no se apoya en un texto legal.”⁵⁶ Como ya sabemos el reglamento debe estar subordinado a la Ley y a la Constitución.

Ahora bien puede llegar a considerarse que los reglamentos de policía y gobierno son inconstitucionales en cuanto a aquellas sanciones que establece cuando excede a la multa y arresto que señala el artículo 21° constitucional, hablese de sanciones tales como la clausura, la cancelación permisos, licencias y autorizaciones, el decomisos de mercancías, la demolición de construcciones, etc., que comúnmente establecen estos reglamentos administrativos vulnerando con ello las garantías constitucionales; este tipo de reglamentos bien podría ser objeto de impugnación.

⁵⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 2752.

⁵⁶ SERRA ROJAS ANDRES BELTRI. Op. Cit. Supra. (49) p. 209.

CAPÍTULO IV

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO IV INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

1.- Potestad Sancionadora

Esta potestad consiste en la facultad de imponer sanciones por infracciones administrativas.

También se dice que es la “facultad para castigar las violaciones a una ley administrativa que no constituyen delitos.”⁵⁷

Este poder sancionador deriva de la ley.

1.1.- Fundamento

Primero diremos que el artículo 89° constitucional en su fracción I, establece la facultad reglamentaria a través de la cual se provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. A través de esta facultad se expiden reglamentos administrativos o autónomos, en los que se distribuyen las facultades de las autoridades administrativas y de entre esas facultades tenemos las referentes a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas.

Sin embargo nuestra Constitución no establece en forma precisa la facultad sancionadora, por ello recurrimos al artículo 21° constitucional.

Artículo 21° constitucional

Este artículo establece que: “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que...”

De esta forma se precisa un poco más sobre la facultad sancionadora.

En nuestro caso sabemos que el Ayuntamiento del Municipio es una autoridad administrativa, por lo tanto, le corresponde establecer sanciones por infracciones a reglamentos de policía y gobierno; particularmente nos interesan las sanciones que establece el Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de Celaya, Gto, por infracciones al mismo.

Los artículos 220° y 221° de la Ley Orgánica Municipal establecen las sanciones que se aplicarán a quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esa ley, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como otras disposiciones de observancia general, asimismo establece a quien corresponde la aplicación de las sanciones respectivamente.

2.- Infracción

“La palabra infracción viene del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de ley o pacto.

Es la contravención a normas de carácter administrativo, derivada de una acción u omisión.”⁵⁸ La contravención es precisamente la transgresión, violación, quebrantamiento, falta de esa ley, pacto o tratado, en este caso de carácter administrativo.

⁵⁷ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. Op. Cit. Supra. (41) p. 614.

⁵⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 1710.

2.1.- Falta

“La palabra falta viene del “latín *fallitus*, por *falsus*, de *fallare*, engañar, faltar.”⁵⁹

Esta palabra se encuentra estrechamente relacionada con la palabra contravención que a su vez viene del latín *transgressio* y con *violatio*, que se identifican con infracción y violación; ahora bien el agente de la falta es el transgresor de la ley o quebrantador de la ley, es para el Derecho, el incumplimiento de una obligación jurídica o del deber. Al clasificar los delitos se ha dejado a las infracciones a reglamentos de policía y gobierno, por lo que no quedan dentro del campo del Derecho Penal. Estas infracciones son acciones contrarias a lo que cada uno está obligado por razones de bien público u orden social, Así con esta explicación se entiende que la falta se utiliza como sinónimo de contravención o infracción al reglamento de policía y gobierno, que sanciona el artículo 21º constitucional.

Así en aquellas ocasiones en que los ciudadanos no respeten las normas de carácter administrativo, el Estado a través de su potestad sancionadora interviene para hacerlas respetar. Así que el poder sancionador implica que la infracción sea definida, que se provea de sanción y que se aplique la sanción al infractor.

Al intervenir el Estado deberá iniciar un procedimiento en el que se investigue conforme a las formalidades de ley y respetando las garantías del infractor para que éste sea sancionarlo.

2.2.- Clasificación de las Infracciones

Existen diversos tipos de infracciones y a manera de no abundar las mencionaremos de forma breve: administrativas, laborales, civiles, penales, mercantiles, etc. Particularmente nos interesan las infracciones administrativas.

2.3.- Infracción Administrativa

“Cuando la transgresión se realiza en detrimento de una norma jurídica de carácter administrativo, se dice que la infracción es administrativa.”⁶⁰

“Serra Rojas nos dice que “La infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son considerados como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores.”⁶¹

Heinz Maltes nos dice que: “la infracción no va más allá de la relación del ciudadano con las autoridades administrativas”

Reenhart nos dice que: “depende de la concreta gravedad de la acción y de la personalidad el que la acción deba ser calificada como hecho punible o como falta administrativa.”⁶²

De las definiciones anteriores, citadas por Miguel Acosta Romero en su obra de Teoría General del Derecho Administrativo, podemos concluir que la infracción administrativa es:

“El acto, hecho u omisión de una persona que viola el orden establecido por la administración pública.

⁵⁹ IBIDEM. p. 1426.

⁶⁰ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 307.

⁶¹ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 115.

⁶² IBIDEM. p. 116.

Acto, hecho u omisión realizado por una persona que quebranta una disposición de carácter administrativo, violando con ello el orden público establecido por la administración pública en el cumplimiento de sus fines”

El Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno define a la infracción en su artículo 91° como “toda acción y omisión que contravenga las disposiciones contenidas en este Bando, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas que emita el Ayuntamiento en ejercicio de su actividad”

3.- El Delito

El delito ha sido definido como “acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal.”⁶³

Este concepto encierra los caracteres de tipicidad, ilicitud o antijuridicidad y culpabilidad.

Una definición más técnica del delito sería, “conducta típicamente, antijurídica imputable, culpable y punible”

A manera de no abundar explicaremos de manera breve los elementos del concepto de delito:

3.1.-Elementos del Delito

A.- Conducta:

Es la acción u omisión realizada por una persona.

B.- Tipicidad:

Al referirnos a la tipicidad se debe entender como la definición que en abstracto da el legislador a una conducta considerada como delictuosa.

C.- Antijurídica:

Elemento también conocido como elemento de ilicitud, significa que esa conducta es contraria a derecho, por lesionar o poner en peligro un interés jurídicamente protegido.

D.- Imputable:

Significa que quien realiza la acción u omisión tiene la capacidad de entender y querer en el campo del Derecho Penal.

E.- Culpable:

La culpabilidad ha sido entendida como un nexo psicológico, emocional e intelectual que liga al individuo con el resultado de su actuar, en otras palabras es un nexo causal, mediante el cual se establece un juicio de reproche que se funda en la exigibilidad o imperatividad dirigida a los sujetos capacitados para comportarse conforme a la luz del deber y que sólo se exige a los considerados imputables.

⁶³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 868.

F.- Punible:

La punibilidad es el elemento o factor para imponer una sanción, es decir, que consiste en el merecimiento de una pena a quien ha sido declarado culpable en función de una conducta típica y antijurídica.

3.2.- Clasificación del Delito

Ahora bien, los delitos tienen diversas clasificaciones: por la forma de consumarse, por la intervención de personas, por el concurso de delitos, por el bien jurídico tutelado que es el que comúnmente adoptan los códigos penales, por la forma de comisión (acción u omisión), también existen los básicos, graves, calificados, dolosos, culposos, por el fuero, especiales, comunes, etc.

3.3.- Concepto y contenido del Derecho Penal

Sólo nos restaría decir que el contenido del Derecho Penal es el delito; y al Derecho Penal Raúl Carranclan lo ha definido como el conjunto de leyes mediante las cuales el Estado define los delitos, determina las penas y regula la aplicación. Es la rama del Derecho que estudia y regula a los delitos.

4.- Infracciones y Delitos

En el sistema jurídico mexicano, corresponde al legislador hacer la diferenciación entre las infracciones y los delitos, la constitución lo establece así en su artículo 73º fracción XXI que señala:

“El Congreso tiene facultad:

XXI.-Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;”

No sólo comprenderá los delitos señalados en el Código Penal, sino también los establecidos en leyes administrativas, delitos a los que se conocen como especiales.

Así pues, el artículo 73º fracción XXI constitucional, faculta al legislador para definir los delitos, mientras que el artículo 21º faculta a la autoridad administrativa para sancionar infracciones tratándose de reglamentos gubernativos y de policía, conocidos como reglamentos administrativos o autónomos; por su parte el artículo 115º constitucional en su fracción II, faculta a los Ayuntamientos para expedir los reglamentos ya mencionados entre otros.

5.- Diferencias entre Infracciones y Delitos

- La infracción es definida por la autoridad administrativa.
- La infracción es sancionada generalmente por una autoridad administrativa. El delito es sancionado por el poder judicial.
- La infracción viola una disposición de carácter administrativo, como leyes, reglamentos, bandos, circulares, etc. El delito vulnera normas de Derecho Penal, cuyo bien jurídico tutelado son la vida, la salud, el patrimonio, etc.
- La infracción puede ser atribuida a una persona física o moral. El delito sólo puede ser atribuido a personas físicas.
- Las infracciones pueden ser sancionadas únicamente con multa o arresto hasta por treinta y seis horas conforme al artículo 21º constitucional. Los delitos pueden ser

sancionados con penas privativas de la libertad, reparación del daño, multas, ya sea en forma conjunta o separada.

- La metodología y procedimiento de la infracción no es igual a la del delito
- El tratamiento de infractores y delincuentes es diferente en cuanto a la aplicación de la sanción, ya que se trata de arresto administrativo y de privación de la libertad.

6.- Sanciones

Para iniciar es conveniente decir que la sanción es una consecuencia de Derecho.

“Consecuencia de la realización de una contravención. El maestro Jesús Toral Moreno señala como caracteres:

- 1).- Que es una consecuencia jurídica,
- 2).- Que se da a cargo del obligado,
- 3).- Que se produce por incumplimiento del deber primario,
- 4).- Que es una consecuencia secundaria, y
- 5).- Que no es la única posible consecuencia jurídica.”⁶⁴

Andrés Serra Rojas define a la sanción como “la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto que se aplica en caso de infracción;”⁶⁵ y como la “pena que la ley establece para el que la infringe.”⁶⁶

6.1.- Características de las sanciones

- Es un contenido de la norma jurídica.
- La sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado.
- La sanción generalmente es un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño.
- La imposición así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado.
- La finalidad de la sanción puede ser retributiva o intimidatoria o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.
- Las sanciones pueden clasificarse de acuerdo a distintos criterios.

6.2.-Clasificación de las sanciones

I.- Toma como referencia la rama del derecho de la cual se desprende la norma violada y es la más aceptada; y clasifica en:

A.- Sanciones Civiles:

Son las que emanan del Derecho Privado y su naturaleza responde al interés particular que las anima.

B.- Sanciones Penales:

Son las que se tipifican y emanan del Código Penal, leyes federales y tratados.

C.- Sanciones Internacionales:

Son las que emanan del Derecho Público y del Derecho Privado.

⁶⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 293.

⁶⁵ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. Op. Cit. Supra. (41) p. 625.

⁶⁶ IBIDEM. p. 619.

II.- Sanciones Administrativas

Son las contenidas o reservadas en las leyes administrativas, y que aplica la autoridad administrativa.

Guido Zanobini las define como “aquellas que sustancialmente son penas en cuanto implican una disminución de los bienes del individuo.”⁶⁷

Como ya se dijo “es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa”

El daño que se causa por la infracción a la administración tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.

El objetivo de estas sanciones puede ser preventivo o represivo, correctivo o disciplinario, tributario o de castigo.

La finalidad de estas sanciones es lograr frenar o desaparecer las practicas infractoras que dañan gravemente el interés general, o bien restablecer al Estado en la esfera jurídica en que se encontraba.

Se dice que las sanciones administrativas pueden ser ejecutivas o de policía.

i.- Sanciones Ejecutivas:

La pena se dirige de manera individual mediante un acto administrativo para servir a la coacción de policía

ii.- Sanción de Policía:

La pena se dirige de manera general por una regla de Derecho. El fin es dar a conocer al público que tal acción u omisión, contraría a la de policía será objeto de sanción.

Las sanciones de policía se clasifican a su vez en:

A).- Atendiendo a su forma de aplicación:

a.- Principales:

Funcionan por si solas.

b.- Accesorias:

No tiene existencia autónoma.

c.- Paralela:

Para una infracción dos especies de penas.

d.- Alternativa:

Cuando una sanción no tiene la misma naturaleza ni magnitud.

e.- Conjunta:

Cuando la ley establece para un mismo hecho dos sanciones que deben aplicarse conjuntamente.

B).- Por la naturaleza de su contenido:

a.- Privativas de la libertad:

Consistentes en prisión y arresto.

b.- Multa administrativa:

Que tiene carácter retributivo.

⁶⁷ IBIDEM. p. 626.

c.- Decomiso:

Implica la destrucción o pérdida del instrumento utilizado para cometer la infracción, o la que se ha obtenido como fruto.

d.- Inhabilitación:

Que es la incapacidad para ejercitar derechos.

e.- Pérdida de cargos públicos:

Ésta no es lo mismo que la que se impone como sanción disciplinaria.

f.- Clausura:

Que puede ser temporal o definitiva.

A estas sanciones también se les conoce como penas de policía, ya que son pronunciadas por el órgano administrativo contra los autores de infracciones y en nuestro caso nos interesan las infracciones cometidas a los reglamentos administrativos como lo son los de policía y gobierno conocidos también como autónomos.

III.- Medidas de Apremio

Estas sanciones son conocidas como una forma especial de adicionar, que constituyen “recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones, Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a cumplir con los requerimientos que les hace la autoridad;”⁶⁸ generalmente consisten en apercibimiento, multa, auxilio de la fuerza pública y arresto. A estas sanciones también se les conoce como penas ejecutivas o vías de apremio.

Las determinaciones que la autoridad hace cumplir a través de estas sanciones son de trámite.

IV.- Privativas de Libertad y Económicas o Patrimoniales

Éstas también son de carácter administrativo.

A.- Privativas de la libertad:

Consisten en el arresto.

B.-Económicas o patrimoniales:

Se comprende la multa, decomiso, clausura y cancelación del permiso, autorización o licencia, contempladas en los artículos 220° de la Ley Orgánica Municipal y 93° del Reglamento del Bando de Buen Gobierno del Municipio.

7.- Pena

Es un concepto anterior al de la sanción, se dice que toda pena constituye una sanción, pero no toda sanción es una pena. La pena lleva implícita la idea de expiación, retribución y medidas de seguridad.

La pena es una palabra que frecuentemente se utiliza como sinónimo de sanción, sin embargo, existen notas distintivas entre éstas.

La palabra pena, viene “del latín *poena*, castigo impuesto por la autoridad legítima al que ha cometido un delito.

⁶⁸ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. “ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Ed. Limusa. México. 1998. p. 229.

Las penas más antiguas son la prisión, la multa y las medidas de seguridad, ya que han quedado descartadas la marca, los azotes, la mutilación, etc.

Disminución de uno o más bienes jurídicos, impuesta jurisdiccionalmente al autor de un acto antijurídico (delito).”⁶⁹

La definición anterior, que vierte el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, nos revela la distinción esencial entre sanción y pena, ya que del mismo se aprecia que la pena hiere al delincuente en su persona e importa una restricción en su esfera jurídica. En tanto que la sanción pretende que se restablezca el orden, que haya resarcimiento de los daños, que se anule un acto; ello con el fin de conservar y preservar el orden jurídico general a favor de la colectividad, en otras palabras, que no se alteren los fines que persigue la administración pública, que cumpla con los deberes que se tienen como ciudadano con respecto a la sociedad.

8.- Diferencias entre Sanción y Pena

Son dos tipos de sanciones de que se vale el Estado para reprimir, castigar, a dos categorías diversas de conductas ilícitas. Algunas de sus notas que las distinguen son:

- Las sanciones son impuestas por autoridades administrativas. Las penas son impuestas por autoridades judiciales
- Las sanciones son consecuencia de infracciones administrativas, es decir, infracciones a ordenamientos administrativos. Las penas son consecuencia de ilícitos contrarios a la ley penal, es decir, que son consecuencia de la comisión de un delito.
- Las sanciones administrativas comprenden tanto a personas físicas como a personas morales. En las penas sólo pueden ser sujeto activo las personas físicas.
- Los principios y normas del Derecho Penal no son aplicados a las sanciones administrativas ya que su normatividad es distinta.
- El Derecho Administrativo se ocupa de las sanciones e infracciones. El Derecho Penal se ocupa de los delitos y sus penas.
- El principio de nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege, es propio y vital para las penas.

Ahora que se ha definido y explicado que es una infracción, un delito, una sanción y una pena, resulta conveniente hacer referencia al procedimiento que se lleva a cabo para cada uno de ellos.

9.- Procedimientos

9.1.- Procedimiento para la Infracción

1.- Las infracciones administrativas a nivel municipal son definidas por los ayuntamientos de los municipios de conformidad con lo establecido en los artículos 115° fracción II constitucional, 202° de la Ley Orgánica Municipal y 91° del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de Celaya, Gto.

⁶⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 2372.

2.- El hecho de cometer una infracción administrativa da lugar a un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad del infractor.

Este procedimiento administrativo debe encontrarse establecido en la ley local, en nuestro caso se encuentra establecido en la Ley Orgánica Municipal de los artículo 220° a 225°.

Dicho procedimiento en general, básicamente debe respetar la garantía de audiencia, con el fin de respetar y no violar los artículo 14° y 16° constitucional, a este procedimiento mas que sumario lo llamaríamos sumarísimo, tanto por la brevedad como por la poca legislación que al respecto establece nuestra Ley Orgánica Municipal, y dado que los reglamentos y leyes administrativas que lo contemplan suelen ser repetitivas.

3.- La calificación de la infracción así como la determinación de la sanción, es decir, llevar a cabo el procedimiento administrativo, corresponde a una autoridad administrativa, conforme al artículo 221° de la Ley Orgánica Municipal, compete al Presidente Municipal y en su caso a la unidad administrativa en la que se delegue esta facultad, cuyo titular se denominará Oficial Calificador; y en la práctica se le conoce comúnmente como Juez Calificador.

Nuestra Ley Orgánica Municipal establece únicamente las siguientes reglas para llevar a cabo el procedimiento:

- Si del expediente se desprenden hechos constitutivos de delito, se pondrá en conocimiento del Agente del Ministerio Público. (art. 222°)
- Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, la multa no deberá exceder del importe de un día de salario (art. 222°)
- En el procedimiento de calificación de la infracción e imposición de la sanción correspondiente se respetará la garantía de audiencia del infractor. (art. 223°)
- La calificación de la infracción y la imposición, deberá resolverse a más tardar, dentro de 24 horas siguientes a que se reciba el expediente relativo. (art. 224°)
- En caso de que la falta se sancione con arresto, la calificación se deberá resolver inmediatamente (art. 224°)
- Para los efectos y aplicación de las sanciones, se atenderá a lo dispuesto por el reglamento relativo, conforme a las circunstancias en que se cometió la infracción y a la situación económica y personal del infractor. (art. 225°)
- A quienes infrinjan las disposiciones contenidas en esa ley, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, así como en otras disposiciones administrativas de observancia general en el municipio, se les impondrá, en forma separada o conjunta, las siguientes sanciones:

I.-Multa.

II.- Arresto hasta por treinta y seis horas.

III.- Suspensión.

IV.- Clausura.

A estas reglas se agregan las establecidas en la Constitución en sus artículos:

Artículo 14.-

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino:

- a.- Mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos,
- b.- En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento,

c.- Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16.-

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de:

- a.- Mandamiento escrito de la autoridad competente,
- b.- Que funde y motive la causa legal del procedimiento,

El Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de Celaya, no establece reglas de procedimiento para la calificación de la infracción; por lo que respecta a la sanción, sólo señala en su artículo 94° que las infracciones cometidas por jornaleros, obreros y no asalariados, cuya percepción no rebase el salario mínimo, por lo que toca a la multa, serán sancionados con una cantidad que no rebase un día de salario. -La imposición de una multa, se fijara en consideración al salario mínimo general para la zona del municipio.

De lo anterior se infiere que para la calificación de una infracción e imposición de una sanción deberá atenderse a lo siguiente:

- 1.- Que la conducta se encuentre descrita y prevista en el reglamento, circular, bando o disposición de carácter general de que se trate y que sea considerada como infracción
- 2.- Enterar, y escuchar al infractor, para apreciar las condiciones del mismo y las condiciones o características de la infracción
- 3.- Imponer la sanción luego de escuchar al infractor, tomando muy en cuenta su ocupación y percepción económica.

Con lo anterior se cumple con lo establecido en la Ley Orgánica así como en la Constitución en sus artículos 14° y 16°, sin vulnerar las garantías de audiencia y legalidad que éstos consagran.

4.- En caso de que los hechos sean constitutivos de delito deberá hacerlo del conocimiento del Agente del Ministerio Público, ya sea del Fuero Común o Federal, y poner al infractor a disposición de los mismos.

5.- En caso de que la sanción consista en arresto, se dará cumplimiento a la misma en los separos preventivos, dado que se trata de un arresto administrativo.

Si se trata de multa será recaudada por la Tesorería Municipal a través de la dependencia que corresponda según sea el caso.

A.- Tribunal Calificador

Acertadamente Teresita Rendón Huerta describe: “que las principales funciones del Tribunal Calificador son el conocimiento y sanción de las contravenciones establecidas en los reglamentos municipales, allegándose de las pruebas idóneas para lograr el exacto conocimiento de las infracciones, condiciones de comisión de las mismas y la correspondiente responsabilidad, ordenar la reclusión de quien mereciendo sanción pecuniaria no exhiba el monto de la misma, realizar la calificación de las infracciones cometidas ajustándose a las normas establecidas, amonestar cuando la contravención no merezca pena pecuniaria, ordenar que se expidan los recibos y se envíe a la Tesorería

Municipal el monto de las multas impuestas y delimitar su competencia, turnando a la Agencia del Ministerio Público, los casos que requieran consignación.”⁷⁰

9.2.- Procedimiento para los Delitos

1.- Los delitos son definidos por el Congreso de la Unión conforme a lo establecido con el artículo 73° fracción XXI constitucional, éste mismo precepto faculta también al Congreso de la Unión para definir las faltas contra la Federación.

2.- El hecho de cometer un delito da lugar a iniciar un procedimiento penal para determinar la responsabilidad penal del indiciado y la comprobación del delito.

Este procedimiento penal se encuentra establecido en los artículos 16° y 21° constitucionales, y en una ley local que sería el Código de Procedimientos Penales del Estado.

3.- Compete al Ministerio Público y a la policía ministerial, antes judicial, averiguar los delitos, es decir, los hechos constitutivos de delito, conforme a lo dispuesto en los artículos 16° y 21° constitucionales.

4.- La determinación y aplicación de la sanción compete a la autoridad judicial, es decir, a los jueces, conforme a lo dispuesto en el artículo 21° constitucional. Es el juez, quien individualiza las penas.

De lo anterior se infiere que el procedimiento penal se compone de dos etapas la del procedimiento o Averiguación Previa y la del proceso o juicio; que muy brevemente explicaremos.

Inicio con la denuncia hecha ante el Agente del Ministerio Público

Primera etapa.- La constituye la Averiguación Previa, en la que el Ministerio Público y su policía auxiliar realiza las investigaciones tendientes a recoger las pruebas necesarias para resolver si ejercita acción penal, debe reunir los elementos del delito y comprobar la probable responsabilidad del inculcado.

Así pues, ésta etapa concluye con la consignación o ejercicio de la acción penal hecha por el Agente del Ministerio Público ante el Juez poniendo a disposición de éste las diligencias que integran el expediente de Averiguación Previa y en su caso al presunto responsable.

Segunda etapa.- Se inicia con la Instrucción en la que el juez ordena la radicación del asunto, en ella se llevan a cabo todos los actos procesales necesarios para comprobar el delito y la responsabilidad o inocencia del presunto.

Luego del auto de inicio, radicación o cabeza del proceso, se dicta el auto de formal prisión o sujeción al proceso, hasta el auto que declara cerrada la instrucción. En la instrucción se pretende esclarecer la existencia del delito, las circunstancias del mismo en que fueron cometidas y la responsabilidad.

⁷⁰ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Op. Cit. Supra. (9) p. 295.

Durante el juicio, el juez luego de recibir y practicar las pruebas conducentes al esclarecimiento de los hechos, las evalúa para determinar la culpabilidad o inculpabilidad del sujeto.

Por último en la sentencia o resolución judicial funda juez los elementos del delito, las circunstancias y condiciones del delito, e individualiza el derecho, con ello finaliza la instancia, es aquí donde se determina la sanción.

Cabe señalar que en el momento en que el Ministerio Público ejercita acción penal se convierte en parte del proceso.

Tercera etapa.- En ella se da la ejecución de la sentencia, aunque esta etapa no forma parte del procedimiento penal, sino del Derecho Penitenciario, y es en esta etapa en la que se señala el tratamiento que debe aplicarse al sentenciado y el lugar en que ha de cumplir su condena.

A diferencia de la sanción administrativa, en el caso de los delitos, la pena es aplicada por una autoridad distinta a la que conoce de la comprobación del delito y la responsabilidad del sujeto; en cambio en la infracción la calificación y aplicación de la sanción son realizadas por una autoridad de carácter administrativo.

10.- Derecho Penal Administrativo y su crítica

Se dice que existe un Derecho Penal Administrativo, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 21°, 102° y 73°, ya que los primeros dos artículos señalan que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, actualmente ministerial, distinguiendo entre delitos del orden común y delitos federales.

Mientras que el artículo 73° fracción XXI constitucional, faculta al Congreso de la Unión para definir los delitos y faltas cometidas contra la Federación, así como para fijar los castigos que por ellos deben imponerse.

El artículo 21° constitucional, establece de forma clara que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

El mencionado numeral establece asimismo que compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Así, del contenido de estos artículos se basan para determinar la existencia, procedencia y contenido del Derecho Penal Administrativo.

Andrés Serra Rojas, define a el Derecho Penal Administrativo como “la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público, y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general.”⁷¹

⁷¹ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. Op. Cit. Supra. (41) p. 614.

Y como “la disciplina que tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos necesarios para el funcionamiento de la administración pública en relación con los fines que le corresponden.”⁷²

J. Goldschmidt, basa su concepto en que por transgresión administrativa se impone una pena como consecuencia administrativa.

Jiménez de Azúa lo relaciona con el incumplimiento de un deber del ciudadano con la administración.

Para Adolfo Merk, se trata de la competencia de autoridades administrativas para imponer sanciones.

Desde mi muy particular punto de vista considero que existe una confusión dado que una cosa son las infracciones y otra cosa son los delitos, que las infracciones pertenecen al Derecho Administrativo por las características que ya he mencionado, y que los delitos pertenecen al Derecho Penal.

Los delitos tienen notas distintivas de las infracciones que ya he enumerado, que van desde su definición hasta sus procedimientos de comprobación así como de sanción.

No debemos olvidar que el Derecho Penal es una rama del Derecho que constantemente avanza y evoluciona.

Considero también, que la confusión deriva de los delitos administrativos que en realidad forman parte del Derecho Penal. En leyes administrativas encontramos capítulos de sanciones en los que se prevén delitos e infracciones y son esos delitos a los que me refiero y que considero que forman parte de los delitos especiales.

Ahora bien, si se hablase de un Derecho Penal Administrativo, considero que éste debe estar compuesto de delitos y no de infracciones como lo señala Andrés Serra Rojas; en todo caso se hablaría de un Derecho de las Infracciones Administrativas.

De aceptar la autonomía del un Derecho Penal Administrativo, nos veríamos obligados a aceptar un Derecho Penal Civil, un Derecho Penal Mercantil, un Derecho Penal Laboral, un Derecho Penal Bancario, un Derecho Penal Marítimo, un Derecho Penal Ecológico, etc.

11.- Delitos Especiales

Como ya se dijo existe gran diversidad de leyes administrativas que contienen capítulos de sanciones que definen infracciones y delitos, estos delitos previstos en leyes administrativas son llamados delitos especiales. En otras palabras, sabemos que los delitos son definidos en el Código Penal, pero existen otros ordenamientos no penales como las leyes administrativas que los contemplan, incluso los tratados internacionales; a esos delitos les denominan delitos especiales.

Esta situación se encuentra prevista en el artículo 6° del Código Penal Federal y en el artículo 4° del Código Penal Estatal.

Ahora bien algunos de éstos delitos pueden ser objeto de responsabilidad penal y de sanción administrativa como los forestales y ecológicos y como ya dijimos habrá conductas descritas que sólo ameriten sanción administrativa que consista en multa o en alguna medida de apremio.

⁷² IBIDEM. p. 616.

Abundan en materia fiscal estos delitos, ya que ésta rama del Derecho se encuentra a la vanguardia de la técnica de la ley administrativa.

Por último haremos referencia a otro de los aspectos de la facultad sancionadora.

Es comprensible que si se privará a la autoridad, de la facultad de sancionar, sería limitar su facultad para ejecutar la ley, dejando a la autoridad sin la suficiente autoridad para cumplir sus funciones.

Ahora bien, esta facultad sancionadora comprende un doble aspecto, el coercitivo y el disciplinario

El primero, “que se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el cumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado, por su sola condición de gobernados, es decir, por su situación general de sumisión.

La segunda, se ejerce sobre aquellos individuos que se encuentran sometidos a una relación especial de sumisión, como lo son: los servidores públicos, los alumnos de un establecimiento público o los profesionistas agrupados corporativamente en un colegio oficial.”⁷³

12.- Derecho Disciplinario y su crítica

Ahora bien, el primer aspecto es el que se ha desarrollado a lo largo de éste capítulo, mientras que el segundo aspecto es el que se conoce como Derecho Disciplinario y el aspecto que nos interesa es el de la relación con los servidores públicos.

A este Derecho Disciplinario, también le han denominado algunos autores como el Licenciado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, como sanción disciplinaria que “son aquellas que la autoridad impone a los servidores públicos con base en un vínculo particular que los une con la administración”⁷⁴, y que explica que por salir del contexto autoridad-gobierno se integra en el Derecho Disciplinario.

Así, este poder disciplinario está compuesto de “un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos. Se aplica a todos los funcionarios y empleados de la administración pública. Su finalidad es sancionar las infracciones que se cometan por acciones u omisiones en el desempeño de sus funciones o deberes o impidan la mejor organización de un servicio público.”⁷⁵

El fundamento de este poder disciplinario o aspecto disciplinario de la potestad sancionadora o sanciones disciplinarias lo encontramos en el artículo 109º constitucional que faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes incurran en responsabilidad.

Así, las leyes de responsabilidades definirán delitos y faltas; desde mi muy particular punto de vista, los delitos forman parte del Derecho Penal como delitos especiales y las faltas serán infracciones, aunque ambos tendrán un carácter sin lugar a duda disciplinario.

⁷³ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO, “ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, SEGUNDO CURSO, Ed. Limusa. México. 1998. p. 152.

⁷⁴ DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. Op. Cit. Supra. (68) p. 229.

⁷⁵ SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. Op. Cit. Supra. (41) p. 615.

CAPÍTULO V

GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

CAPÍTULO V GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

1.- Garantía

El diccionario la define como fianza, prenda; como cosa que asegura y protege contra algún riesgo.

“La palabra garantía proviene del término anglosajón “waranty” o “warantie”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a “aseguramiento” o “afianzamiento”, pudiendo denotar también “protección”, “respaldo”, “defensa”, “salvaguardia”, o “apoyo”. Jurídicamente, el vocablo y el concepto “garantía” se originaron en el Derecho Privado, teniendo en él las acepciones apuntadas.”⁷⁶

También, se dice que “son los derechos fundamentales o constitucionales de los gobernados”⁷⁷

En general, las garantías son seguridades o protecciones a favor de los gobernados.

Las garantías constitucionales son “todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho, aún cuando no sea de los individuales.”⁷⁸

Por medio, debe entenderse todo recurso jurídico que permita hacer efectiva la ley y en consecuencia el derecho.

Fix Zamudio, señala que las verdaderas garantías son los medios jurídicos que se emplean para hacer efectivos los mandatos constitucionales, clasificando en garantías fundamentales que comprenden los 28 primeros artículos y que se subclasifican en individuales, sociales e institucionales; y en garantías de la constitución mexicana que comprenden los artículos 103°, 107°, 105°, 111°, que se refieren a normas estrictamente procesales.

Otros como Alfonso Noriega C., identifican a las garantías individuales con los Derechos del Hombre, es decir, con los naturales e inherentes a la persona humana por su propia naturaleza.

Por su parte Jellinek, clasifica las garantías de Derecho Público en sociales, políticas y jurídicas.

Kelsen, identifica a las garantías con los procedimientos y medios que aseguran el imperio de la Ley Fundamental frente a una norma jurídica secundaria.

De lo anterior podemos concluir:

- 1.- Que las garantías constitucionales entrañan protección, seguridad de los derechos, que se traducen en medios jurídicos que tutelan los derechos del gobernado.
- 2.- Que las garantías tutelan, protegen, aseguran, derechos del gobernado.
- 3.- Que tienen la calidad de constitucionales por estar consagrados en la Ley Fundamental.
- 4.- Que el titular de estas garantías lo es el gobernador.
- 5.- Que la verdadera garantía son los medios y recursos procesales que permiten hacer efectiva la ley, y en consecuencia el derecho, asimismo propician la supremacía constitucional ante las leyes secundarias.

⁷⁶ BURGOA O. IGNACIO. “LAS GARANTIAS INDIVIDUALES”, 30a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. p. 161.

⁷⁷ GARZA GARCIA CESAR CARLOS. Op. Cit. Supra. (42) p. 164.

⁷⁸ BURGOA O. IGNACIO. Op. Cit. Supra. (76) p. 162.

- 6.- Que las garantías consisten a su vez, en una relación jurídica entre el gobernado titular de derechos y el estado de autoridad frente al que se hacen valer los derechos.
- 7.- Que las garantías tienen diversas clasificaciones.
- 8.- Que por garantías individuales debe entenderse derechos del gobernado frente al Estado autoridad, de la que se deriva la relación.
- 9.- Que las garantías no son individuales en sentido estricto, ya que se extiende a todo ente jurídico que se encuentre en situación de gobernado.

Concepto

Relación jurídica que existe entre el gobernado y el Estado y sus autoridades en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

En toda sociedad existen tres tipos de relaciones fundamentales:

a.- Relaciones de Coordinación:

Que son las que se dan entre dos o más sujetos físicos o morales en condición de gobernados. Físicas de Derecho Privado y morales de Derecho Social.

b.- Relaciones de Supraordinación:

Que son las que se dan entre los órganos de poder o de gobierno de un Estado; que se encuentran reguladas por el Derecho Constitucional o el Derecho Administrativo.

c.- Relaciones de Supra a Subordinación:

Que es la que se da entre el Estado y sus órganos de autoridad por un lado, y por el otro el gobernado, y que son las que nos interesan.

El Estado puede ser incluso una persona moral estatal.

El gobernado puede ser una persona física o moral colocada en posición de gobernado.

El Estado estará desempeñando un acto de autoridad unilateral, imperativo y coercitivo.

a.- Unilateral:

Ya que basta la voluntad de la autoridad para su existencia, es decir, que para su existencia no requiere de la voluntad del gobernado hacia el que va dirigido el acto.

b.- Imperativo:

Ya que se impone sobre y contra la voluntad del gobernado, quien está obligado a obedecer, no obstante que con posterioridad lo impugne.

c.- Coercitivo:

Es decir, que si el acto no se acata puede obligarse a realizarlo coactivamente.

1.1.- Sujetos:

Como ya se dijo, las garantías constituyen una relación jurídica entre dos sujetos: el gobernado como sujeto activo y el Estado como sujeto pasivo.

En esa relación el Estado a través de sus autoridades realiza actos autoritarios que deben cumplir con una serie de formalidades establecidas en la ley para que éstos tengan validez.

A.- Sujeto Activo

El sujeto activo o gobernado, es aquella persona en quien recae el acto de autoridad unilateral, imperativo y coercitivo.

El sujeto activo puede ser de diferentes tipos:

- 1.- Persona física o individuos sin importar el sexo condición o estado civil.- Al respecto por virtud del artículo 1º constitucional se incluye a todo individuo que se encuentre en el territorio.
- 2.- Personas morales en situación de gobernado, cuentan también con garantías individuales.- En este apartado podemos citar a las personas morales de Derecho Privado como las asociaciones o sociedades.
- 3.- Personas morales, también en situación de gobernado.- En este apartado podemos mencionar a las personas morales de Derecho Social, tales como los sindicatos y las comunidades agrarias.
- a.- Personas morales en situación de gobernado de Derecho Público.- También llamadas personas morales oficiales o estatales. Estas personas, incluso pueden promover juicio de amparo conforme al artículo 9º de la Ley de Amparo, cuando se afecten intereses patrimoniales.
- 4.- Organismos descentralizados.- De la misma forma gozan de garantías cuando se coloquen en situación de gobernados.

B.- Sujeto Pasivo

Lo constituye el Estado y sus autoridades, en otras palabras, el Estado a través de sus autoridades.

El Estado será sujeto pasivo en forma mediata e indirecta.

Incluso los organismos descentralizados pueden ser sujetos pasivos.

No debemos olvidar que el sujeto pasivo realizará actos autoritarios o de autoridad unilaterales, imperativos y coercitivos previstos en la ley.

1.2.- Objeto

Es el conjunto de medios jurídicos consignados en la Constitución, a través del cual se protege y asegura el goce de los derechos del gobernado, que a su vez genera una relación jurídica entre el gobernado y el Estado y sus autoridades en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal.

Como ya se dijo, las garantías son medios jurídicos de salvaguarda de los derechos de todo gobernado, los que ejercita frente al Estado y sus autoridades, durante la relación jurídica que éstos sostienen.

Los derechos que salvaguardan son el objeto de las garantías y éstos son: la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad jurídica.

Ahora bien, la relación jurídica genera derechos y obligaciones para los sujetos que participan en ella, ya que los derechos protegidos permiten el desenvolvimiento del individuo frente al poder.

a).- Para el sujeto activo la relación jurídica implica un derecho, que puede hacer valer frente al Estado o la autoridad; mientras que para el sujeto pasivo implica una obligación.

Esta posibilidad del gobernado de reclamar al Estado y autoridades, es una potestad jurídica a la que se le denomina **derecho subjetivo público**.

La posibilidad del gobernado de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto de sus derechos fundamentales, no es sino una potestad jurídica, y es jurídica por que se impone al Estado y a sus autoridades respetar el contenido de esos derechos.

Ahora bien esta potestad jurídica de reclamar es un **derecho subjetivo público**.

Es un **derecho subjetivo**; porque la ley otorga al gobernado –sujeto activo- una facultad de reclamar al Estado y sus autoridades –sujeto pasivo-, el cumplimiento de ciertas exigencias y obligaciones .

Es un **derecho subjetivo público**; porque el sujeto pasivo ante el que se hace valer el derecho, es una autoridad o bien es el Estado mismo, es decir, que son personas de Derecho Público.

Estos **derechos subjetivos** pueden ser **originarios o derivados**.

a.- Derechos subjetivos **originarios**:

Éstos operan per-se, es decir, son inherentes a la persona o bien se imputan directamente por la ley a una persona, para su existencia, formación y cumplimiento, no es necesario el cumplimiento o realización de un hecho o acto jurídico.

b.- Derechos subjetivos **derivados**:

Estos derechos son aquellos que para su existencia requieren de la realización de un acto o hecho jurídico previo y necesario.

Los derechos públicos subjetivos que nacen de la relación jurídica que implica una garantía individual son originarios, ya que éstos los ostenta la persona desde que nace.

Los **derechos subjetivos públicos** pueden ser **absolutos o relativos** en cuanto a la validez y exigibilidad.

Son derechos subjetivos públicos **absolutos**, ya que pueden hacerse valer ante un número indeterminado de obligados, por ejemplo la propiedad.

Son derechos públicos **relativos**, aquellos que se hacen valer ante un sujeto obligado particular, concreto y determinado.

Evidentemente los derechos públicos subjetivos son absolutos ya que se pueden hacer valer ante cualquier autoridad del país.

b).- Como ya se indico, al derecho del gobernado corresponde una obligación, la cual consiste en respetar ese derecho del gobernado derivado de la garantía.

Esta obligación puede consistir en hacer o no hacer, es decir, una conducta activa o una conducta pasiva.

No debemos olvidar que toda la actuación de la autoridad debe tener un fundamento legal, en consecuencia la obligación debe tenerlo también. -Principio de Juridicidad-

c).- Es importante señalar, que los derechos y obligaciones generados de la relación jurídica que implican las garantías existen unilateralmente, es decir, que el gobernado tiene un derecho frente al Estado y sus autoridades, pero no está obligado hacia el Estado y sus autoridades. Por su parte el Estado y sus autoridades tienen una obligación para con el gobernado, pero no tienen ningún derecho frente al gobernado. Es decir, que no hay reciprocidad entre el derecho y la obligación de los sujetos de la relación jurídica que implica la garantía individual.

Sin embargo, el Estado impone deberes a los gobernados en beneficio de la sociedad o el Estado que pueden consistir en prestaciones positivas o negativas, por

ejemplo el servicio militar, jurados, cargos concejiles, los cargos de elección popular directa o indirecta, las funciones electorales y censales, los servicios profesionales de índole social (art. 5° const.); a este tipo de deberes se les conoce como obligación individual pública.

1.3.- Fuente

La fuente de las garantías lo es el orden jurídico y orden de derecho, es decir, el sistema normativo. El orden de derecho puede ser escrito o consuetudinario, es decir, la legislación escrita o la costumbre jurídica, en nuestro caso particular lo es escrito; y concretamente la fuente formal de las garantías individuales lo es nuestra Ley Fundamental.

La constitución regula la relación jurídica que implican las garantías individuales, en obvio es que dichas garantías son de naturaleza constitucional.

1.4.- Principios Constitucionales que rigen a las garantías individuales.

Las garantías individuales gozan de supremacía y rigidez constitucional, ya que éstas prevalecen sobre ordenamientos secundarios que se contrapongan; tienen primacía de aplicación, es decir, que toda autoridad deberá aplicarla preferentemente (art. 133° const.); y sólo pueden ser modificadas o reformadas en los términos señalados en la constitución misma (art. 135° const.).

1.5.- Extensión de las garantías individuales, en cuanto a su consignación constitucional

Debe entenderse que las garantías individuales no están limitadas a los primeros 28 artículos de la Ley Fundamental, ya que éstas se hacen extensivas a todos aquellos preceptos constitucionales que las expliquen, complementen o regulen.

Podemos incluso decir, que a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16° constitucional se hacen extensivas las garantías a toda la Ley Fundamental.

Un ejemplo lo encontramos en el artículo 5° en relación con el 123°; el primero consagra la libertad de trabajo y el segundo complementa al primero al sentar las bases de la legislación laboral.

1.6.- Origen formal de las garantías individuales por lo que toca a su consagración por el orden jurídico estatal.

El origen formal de las garantías individuales, es decir, el acto por el cual han sido consagradas en la Constitución, se explica por diversas teorías, entre las que destacan la jusnaturalista y la estatista.

La **teoría jusnaturalista**, afirma que los derechos del hombre son anteriores y superiores a todo orden normativo, por ello el Estado debe incorporarlos a la Ley Fundamental y respetarlos. Esta teoría, como la Declaración de los Derechos del Hombre, considera que el hombre nace con sus derechos naturales, por ello son anteriores y superiores a la Constitución y por ende debe reconocerlos.

La **teoría estatista**, por el contrario considera que es el Estado quien crea, otorga o concede derechos a los gobernados que les permitan ampararse ante actos arbitrarios de autoridad.

Según el artículo 1º nuestra Constitución es estatista al utilizar la palabra “otorgar”; particularmente considero que debería “reconocer” y no “otorgar” algo que por naturaleza se posee y que constituyen la base de todo ordenamiento jurídico y objeto de la Constitución misma; sin embargo autores como Burgoa explican que no se trata de otorgar los Derechos Naturales al hombre como persona humana, sino otorgarlos al individuo como sujeto gobernado.

1.7.- Clasificación de las Garantías

A.- Clasificación de Jellinek

Jellinek, clasifica en tres grupos: sociales, políticas y jurídicas.

- 1.- Garantías Sociales.- Que comprenden todos los factores culturales, ideas religiosas, económicas, sociales, éticas, tendencias, etc.
- 2.- Garantías Políticas.- Que son aquellas que se refieren a la competencia y límites de los poderes del Estado.
- 3.- Garantías Jurídicas.- Que son aquellas que se refieren a los medios jurídicos con que cuenta el gobernado para hacer valer sus derechos frente a las autoridades.

B.- Clasificación desde el Punto de Vista de la Índole Formal de la Obligación Estatal.

Como ya se indicó la obligación estatal puede ser:

- 1.- De hacer, a favor del gobernado, hechos, actos, prestaciones, observar requisitos, formalidades, condiciones.
Implican una conducta positiva.
- 2.- De no hacer o de abstención, implican una conducta pasiva, traducida en no violar, no vulnerar, no prohibir.

C.- Clasificación Material y Formal

1.- Garantías Materiales:

Comprenden la libertad, igualdad y propiedad; en esta clasificación el sujeto pasivo tiene una obligación de no hacer, es decir, una conducta pasiva.

2.- Garantías Formales:

Comprende la seguridad jurídica, destacando la audiencia y la legalidad. La obligación del sujeto pasivo es de hacer, es decir, que se trata de una conducta positiva, consistente en observar requisitos, formalidades, prestaciones, condiciones.

D.- Desde el Punto de Vista del Contenido del Derecho Público Subjetivo

Pueden ser de igualdad, seguridad jurídica, propiedad, libertad.

Se dice que esta clasificación se hace de acuerdo al objeto, es decir, que toma en cuenta el valor jurídico o derecho tutelado.

E.- Extensión de los Derechos Públicos Subjetivos derivados de las Garantías Individuales y la Reglamentación

Como ya se dijo, las garantías individuales no sólo se encuentran en los primeros 28 artículos de la Constitución, éstas se extienden al resto del articulado, y dado que el orden

normativo no sólo se rige por la Constitución, sino por ordenamientos secundarios, éstos constituyen una extensión de los derechos; no olvidemos que existen leyes derivadas de un artículo constitucional, tales como la Ley Federal del Trabajo que detalla y regula los artículos 5° y 123°, sin embargo esas leyes reglamentarias no podrán restringir o contraponer o limitar a nuestra Ley Fundamental.

La reglamentación consiste en detallar y pormenorizar una norma, para una mejor aplicación, no podrá contraponerse, excederse, ni limitar a esa norma superior.

La reglamentación de las garantías individuales puede ser constitucional o legal.

Es constitucional, cuando la propia Ley Fundamental autoriza la reglamentación surgiendo así las leyes reglamentarias de garantías.

La reglamentación legal tiene como fuente una ley ordinaria, la reglamentación no está prevista en la Ley Fundamental.

Cuando la Constitución prevé la reglamentación, ella misma señalará a la autoridad que corresponde hacer tal reglamentación, también puede darse el caso que se haga referencia a “ley”, entonces sabemos que la reglamentación se encargará a un órgano legislativo.

Existen distintos tipos de garantías:

En general, las **garantías de libertad** tienen por objeto permitir a los gobernados lograr sus fines y objetivos escogiendo los medios para ello.

Las **garantías de igualdad**, tienen como base la frase de “igual a los iguales y desigual a los desiguales”, otorga posibilidades de contraer derechos y obligaciones, en otras palabras, idénticas posibilidades jurídicas.

Las **garantías de propiedad**, permiten que se respeten las facultades de usar, disfrutar y disponer de las cosas que conforman un patrimonio y cuyo titular es una persona denominada propietario.

2.- Garantías de Seguridad Jurídica

Las **garantías de seguridad jurídica**, tienen por objeto determinar requisitos condiciones, formalidades, que deberá cumplir una autoridad para afectar válidamente los derechos del gobernado.

Asimismo implican la capacidad jurídica de ejercitar derechos, y de hacer valer derechos ante la autoridad.

Ahora bien, todo acto de autoridad tiene como finalidad afectar los derechos de vida, propiedad, libertad, etc., de los gobernados entendiéndose tanto a personas físicas como a morales. Sin embargo, para afectar esos derechos la autoridad debe cumplir determinados principios, requisitos, modalidades jurídicas, para que la afectación sea válida jurídicamente, es decir, que si no da cumplimiento a las modalidades, requisitos, principios jurídicos, su afectación, no sería jurídicamente válida.

Todos esos principios, requisitos, condiciones, elementos, formalidades, modalidades jurídicas, que deben observar las autoridades para la validez de su actuación constituyen las garantías de seguridad jurídica que como ya se dijo son oponibles y exigibles frente al Estado y sus autoridades quienes están obligados a acatarlas, respetarlas y obedecerlas, para lo cual deberán realizar actos positivos consistentes en cumplir con los requisitos, principios, condiciones, elementos, formalidades, circunstancias, etc, jurídicos

para realizar la afectación de forma jurídicamente válida, en otras palabras, la garantía de seguridad jurídica es positiva, ya que implica el cumplimiento para la validez del acto.

Encontramos garantías de seguridad jurídica principalmente en los artículos 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 21°, 23° constitucionales; de estos numerales nos interesan básicamente el 14°, 16° y 21°, en lo que se refiere al estudio que se está realizando en este trabajo.

I

2.1.- Artículo 14° constitucional.

Este artículo establece cuatro garantías a saber:

- 1.- La de irretroactividad de la ley en su primer párrafo.
- 2.- La de audiencia en su segundo párrafo
- 3.- La de legalidad en materia penal en su tercer párrafo.
- 4.- La de legalidad en materia civil y administrativa en su cuarto párrafo.

Debido al tema que nos ocupa nos avocaremos al breve análisis del segundo párrafo del artículo en comento, que contempla la garantía de audiencia que a la letra dice:

“Artículo 14.-

Nadie podrá ser privado de la vida de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Ahora bien la garantía de audiencia a su vez se divide en cuatro garantías que parten de un supuesto de privación de los bienes jurídicos tutelados que enumera el párrafo segundo, así tenemos que dichas garantías consisten en que :

- 1.- Para que se realice la privación deberá seguirse un juicio.
- 2.- El juicio deberá llevarse a cabo ante tribunales previamente establecidos.
- 3.- Durante su curso deberán observarse las formalidades esenciales del procedimiento
- 4.- El juicio y consecuentemente la resolución del mismo deberá seguirse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que haya motivado el juicio.

Luego de este primer esbozo procedamos a un análisis más detenido:

2.2.- Titular

El titular de esta garantía será todo sujeto activo, es decir, todo gobernado. En otras palabras, el titular de esta garantía lo es toda persona que se coloque en situación de gobernado, es decir, en quien recae el acto de autoridad, y que puede ser una persona física, moral, u organismo descentralizado, comprendiéndose dentro de las personas morales las de Derecho Público, Social y Privado.

Por virtud del artículo 1° constitucional no se excluye a ningún sujeto de la tutela.

Ahora bien la palabra “Nadie interpretado a contrario sensu, significa todo individuo sin distinción de raza, religión, lengua, etc.”⁷⁹

⁷⁹ RÁMIREZ FONSECA FRANCISCO. “MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL”. 6a. ed. Ed. Pac. México. 1990. p. 97.

2.3.- Acto de privación

Este acto de privar, es concebido por los autores como un acto condicionado, que para que se lleve a cabo la privación se requiere del cumplimiento de toda una serie de requisitos, que analizaremos con posterioridad y que enumera el texto de este segundo párrafo, por ahora iniciemos con el significado de la palabra privación.

La privación, “puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien material o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho.”⁸⁰

Es decir, que la privación se traduce en una pérdida que puede ser de la vida de la libertad, etc., en una merma de bienes materiales o bienes inmateriales; o en el impedimento para que los bienes entren en la esfera jurídica.

La privación es consecuencia, es decir, resulta de un acto de autoridad, y como ya se dijo, para su realización se requiere del cumplimiento de una serie de requisitos que en breve explicaremos.

Es importante mencionar que la privación además de ser consecuencia, resultado del acto de autoridad, es la finalidad del mismo, ya que si su propósito es otro, el acto ya no será precisamente de privación sino de molestia.

2.4.- Bienes Jurídicos Tutelados

Según el texto del segundo párrafo del artículo 14° constitucional lo son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos.

a.- La vida:

Es un concepto complejo de definir al grado de que los autores no llegan a una definición unificada, sin embargo podemos decir que se refiere al tiempo transcurrido desde el nacimiento hasta la muerte de un ser, es decir, que se refiere a la existencia, del gobernado, que quedará protegido de cualquier acto de privación.

b.- La libertad:

Al igual que la vida es un concepto complejo de definir, sin embargo podemos decir que se refiere a esa facultad que tiene el ser para determinar sus propios actos, para decir, que no decir, que es opuesto a la ley, que es opuesto a las buenas costumbres.

Es decir, que la libertad es la facultad de elegir los medios para realizar los fines que nos fijamos durante nuestra existencia, es decir, durante nuestra vida, y es protegida por la garantía.

Ahora bien, al respecto encontramos garantías específicas de libertad: la personal, la física, la de tránsito, la condicional, la de comercio, la de cultos, la provisional, la política, incluso la de conciencia, como podemos observar, además de complejo es vasto este concepto por sus diversas manifestaciones.

c.- La propiedad:

Como sabemos, es el derecho real por excelencia de usar, disfrutar y disponer de una cosa. Así, la garantía protege al propietario que use, disfrute o disponga de sus bienes,

⁸⁰ BURGOA O. IGNACIO. Op. Cit. Supra. (76) p. 538.

sin importar que tipo de propiedad sea, auténtica, falsa, legítima, ilegítima, verdadera, aparente.

Al usar, realiza actos para satisfacer necesidades propias.

Al disfrutar, hace suyos los frutos.

Al disponer, realiza sobre los bienes actos de dominio de diversa índole.

d.- La posesión:

La posesión, según el Derecho Romano se forma de dos elementos el *corpus* que es la tenencia material y el *animus* que es el ánimo de conducirse como dueño de la cosa. Es la posesión, un poder de hecho o fáctico que se ejerce sobre la cosa, similar a la propiedad, de ahí que la posesión de acuerdo a su origen puede ser originaria, cuando concurren en ella todos los atributos de la propiedad, y derivada cuando sólo concurren el *jus utendi* o el *jus fruendi* ya sea juntos o separados –causa possessionis–

También puede ser posesión *per se*, que es la que ejerce en forma personal y directa la persona sobre la cosa, es decir, por si misma. La posesión *secundum quid*, que es la que ejerce una persona en representación de otra.

La garantía protege al poseedor que se vea afectado por un acto de autoridad sin atender la causa possessionis, en cuanto a la posesión *secundum quid*, es evidente que un representante no puede alegar que ha sido desposeído ya que le corresponde a la persona que tiene el derecho propio, la titularidad.

e.- Los derechos:

Los derechos, dan a la garantía un gran alcance y cobertura absoluta ya que no señalan limitación alguna, por el contrario quedan comprendidos todos los derechos, tanto los personales como los reales.

2.5.- Garantías que integran la Garantía de Audiencia

A.- Juicio.-

“Mediante juicio...”

“La palabra juicio, tiene dos grandes significados en el Derecho Procesal. En sentido amplio, se utiliza como sinónimo de proceso, y más específicamente como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. En general, -afirma Alcalá Zamora- que en Derecho Procesal hispánico, juicio es sinónimo de procedimiento, para sustanciar una determinada categoría de litigios.

En un sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso -la llamada precisamente de juicio, compuesta por las conclusiones de las partes y la decisión del juez- y aún sólo un acto: la sentencia.”⁸¹

En el texto del artículo 14º constitucional, la palabra juicio debe entenderse como sinónimo de proceso y ésta a su vez debe definirse como el conjunto de actos ordenados y concatenados entre si, que tienen por finalidad aplicar la norma general al caso concreto y resolver así la controversia a través de una sentencia. Es decir, que juicio será sinónimo de todo tipo de procedimiento. Dicho procedimiento está integrado de una serie de actos y

⁸¹ OVALLE FAVELA JOSE. “DERECHO PROCESAL CIVIL”. 7a. ed. Ed. Harla. México. 1998. p. 36.

etapas de diversa índole de acuerdo a la materia de que se trate, sin embargo será esencial que en él se de oportunidad al gobernado a que se oponga al acto de autoridad.

Dicho procedimiento debe sustanciarse ante autoridad.

La autoridad jurisdiccional material son aquellas que dirimen controversias de acuerdo a su competencia legal y constitucional; por ejemplo la Junta de Conciliación y Arbitraje es materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa.

La autoridad administrativa material son aquellas, cuyos actos son generalmente administrativos y excepcionalmente jurisdiccionales; por ejemplo las autoridades fiscales, realizan actos materialmente administrativos y tienen facultades, atribuciones para resolver conflictos con el causante.

La autoridad es material y formalmente jurisdiccional cuando aplica el derecho a casos concretos; por ejemplo el Poder Judicial Local y Federal, son las únicas autoridades que son material y formalmente jurisdiccionales

Así las autoridades administrativas que realicen funciones jurisdiccionales deberán apegarse y respetar el procedimiento que su respectiva ley establezca, es decir, vía o instancia que la autoridad debe agotar para poder privar de algún derecho al gobernado.

B.- Tribunales previamente establecidos:

El juicio debe seguirse ante tribunales previamente establecidos, reza el segundo párrafo del artículo 14° constitucional.

El juicio se refiere al desarrollo de la función jurisdiccional.

Los tribunales a que se refiere el texto deben entenderse como toda autoridad ante la que se sustancie el juicio, mientras que la palabra previamente, debe entenderse en el sentido de que esas autoridades deben tener una preexistencia.

Para la privación de los derechos del gobernado debe sustanciarse un juicio –vía instancia, procedimiento- ante tribunales preexistentes administrativos, civiles o penales, es decir, que la garantía se otorga a todo ciudadano susceptible de ser privado, vulnerado en sus derechos y que se encuentre sujeto a cualquier procedimiento, en otras palabras se comprenden todas las instancias, penal, civil, mercantil, administrativa, laboral, etc.

C.- En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Esta parte del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, no sólo nos refiere al cumplimiento sino a su observancia de acuerdo a la naturaleza del procedimiento o bien a la materia de que se trate.

En todo procedimiento cualquiera que sea su naturaleza deben ser formuladas las pretensiones; debe darse la oportunidad de defensa y oposición, para expresar las pretensiones opositoras; debe darse la oportunidad probatoria para demostrar los hechos y consecuentemente las pretensiones.

La oportunidad de defensa y oposición se integra por formalidades procesales tales como las notificaciones, los emplazamientos, los términos para contestar, los términos para oponerse, los términos para recurrir, etc.; contravenir cualquiera de éstas implicaría contravenir la garantía de audiencia.

La oportunidad probatoria se integra por todas las reglas procesales en lo concerniente al ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas de acuerdo a la materia

de que se trate. Todas estas etapas deben observarse con sus términos y requisitos de forma según la materia, civil, penal, administrativa, mercantil, laboral, tec.

También existen otros actos que no forman parte de la oportunidad de defensa u opositora ni de la oportunidad probatoria como pueden ser los autos y proveídos, en estos actos también deben respetarse las formalidades, debemos indicar que éstos no son precisamente una violación a la garantía.

En conclusión toda autoridad debe respetar básicamente que el gobernado al que se dirige el acto de privación, esté en posibilidad de alegar en su defensa y de probar sus alegaciones.

D.- Conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho

Finalmente debemos decir que la resolución forma parte del juicio, es decir, de sus fases, esta resolución debe darse como lo señala el segundo párrafo del artículo 14° constitucional, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, que la sentencia, fallo, laudo o como se le denomine a la resolución final debe estar fundada en el dispositivo legal de la materia.

Esta parte del texto básicamente se entiende referida a la ley sustantiva, sin embargo considero de manera personal que se extiende a la ley adjetiva sobre todo en lo concerniente a las formalidades procesales.

Cabe mencionar que al señalar el texto: “leyes expedidas con anterioridad al hechos” no hace sino reiterar la prohibición de aplicar retroactivamente las leyes.

2.6.- Excepciones a la Garantía

Es la propia constitución la que establece excepciones a la garantía de audiencia en el segundo párrafo del artículo 14° constitucional y esto es lógico dado que la Ley Suprema concede y consagra la garantía, es decir, que es su fuente y ella misma establece las excepciones a su observancia.

a.- Artículo 27° constitucional, segundo párrafo fracción VI.

Se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, la que podrán llevar a cabo los Estados, los Municipios y el Distrito Federal por conducto del Ejecutivo.

La expropiación puede llevarse a cabo con base en la Ley Fundamental y la ley de la materia sin observarse la garantía de audiencia, sin embargo si pueden impugnarse los aspectos de legalidad del artículo 16° constitucional.

b.- Artículo 33° constitucional primer párrafo

Se refiere a los extranjeros, y establece que éstos podrán ser expulsados por el Ejecutivo de la Unión sin juicio previo cuando se juzgue inconveniente su permanencia.

c.- Materia Tributaria

No es obligación de la autoridad tributaria escuchar al causante para fijarle un impuesto, derecho o aprovechamiento.

d.- Materia Penal

Tratándose de la orden de aprehensión el artículo 16° establece los requisitos para su libramiento sin exigir que el indiciado sea escuchado previamente.

El Poder Legislativo, es decir, las autoridades legislativas deben incluir en las leyes que elaboren los procedimientos mediante los cuales se oiga y se de oportunidad de defensa a todo aquel que pueda ser objeto de privación. Es decir, que todas la leyes de todas las materias deberán incluir un capítulo dedicado a la garantía de audiencia, ya que en caso contrario ésta sería inconstitucional; dicha declaratoria sería hecha por el Poder Judicial de la Federación vía amparo.

Como podemos observar el alcance de la garantía de audiencia es muy vasto, dado que tutela desde la vida y la libertad hasta los derechos, obliga a su observancia a toda autoridad que pretenda privar incluso a las legislaturas que tienen la obligación de incluirla en toda ley que elaboren, por lo que comprende las distintas ramas del derecho, por último debemos indicar que la titularidad de la garantía es para todo gobernado al que se pretenda privar en sus derechos.

II.-

2.2.-Artículo 16° constitucional

Este artículo constituye una extensión al principio de legalidad que establece el artículo 14° constitucional en su segundo párrafo; ya que desarrolla y perfecciona dicho principio, al establecer los requisitos que deben cumplir los actos de autoridad para su validez y licitud. Por lo anterior, el artículo 16° constitucional brinda certeza jurídica al gobernado a través de sus garantías.

Este artículo establece las siguientes garantías:

I.- Garantía de legalidad en su primer párrafo.

II.- Garantía de legalidad en materia penal en sus párrafos:

Segundo y tercero: orden de aprehensión

Cuarto: delito flagrante

Quinto: casos urgentes

Sexto: detención y libertad

Séptimo: término constitucional

III.- Garantía de legalidad en la práctica de cateos, en su párrafo octavo.

IV.- Garantía de legalidad en la intervención de cualquier comunicación privada en sus párrafos noveno y décimo.

V.- Garantía de legalidad en la visita domiciliaria, en su párrafo décimo primero.

VI.- Garantía de inviolabilidad de la correspondencia cerrada, y libertad de circulación de la correspondencia, en su párrafo décimo segundo.

VII.- Garantía de seguridad jurídica y legalidad, inviolabilidad del domicilio, respeto del ejercicio al hogar, en su párrafo décimo tercero.

Particularmente nos interesa la garantía de legalidad establecida en el primer párrafo del artículo 16° que establece las siguientes tres garantías a saber:

1.- Mandamiento escrito.

2.- Competencia de la autoridad.

3.- Legalidad que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Al igual que con el segundo párrafo del artículo 14° constitucional, analizaremos las partes integrantes párrafo del artículo 16° constitucional.

2.2.1.- Titular de la garantía

El artículo inicia diciendo: “Nadie”, palabra que interpretada a contrario sensu significa todo gobernado sin distinción de situación.

Todo sujeto activo de la relación jurídica que generan las garantías será titular de la que nos ocupa, ya sea física o moral, -Derecho Privado, Público, Social-.

2.2.2.- Acto de molestia

El acto de molestia es concebido por los autores como el acto condicionado ya que para que se lleve a cabo la molestia es necesario que se cumplan los requisitos que el mismo artículo en su texto menciona y que con posterioridad analizaremos; iniciemos pues ahora con el término molestia.

Molestia implica perturbar o afectar en este caso la esfera jurídica del gobernado, es decir, que la perturbación o afectación se realiza en los bienes jurídicos tutelados.

Esta tutela es mucho más extensa que la que establece el artículo 14° constitucional, autores como Francisco Ramírez Fonseca afirman que “la molestia es el genero y la privación la especie”⁸²

Los actos que la autoridad puede realizar son los:

a.- Materialmente administrativos.-

Que son aquellos en los que la autoridad causa una perturbación o afectación sin llegar a la privación.

b.- Materialmente jurisdiccionales penales, civiles, mercantiles, administrativos o del trabajo.-

Estos actos deben atender a lo dispuesto tanto en el artículo 14° en sus párrafos segundo tercero y cuarto como a lo establecido en el artículo 16° constitucional en su primer párrafo.

c.- Estrictos de privación.-

Que son aquellos en los que se lleva a cabo la privación, es decir, la merma, menoscabo, o impedición. En estos actos se debe atender a lo dispuesto en los párrafo segundo, tercero y cuarto del artículo 14°, como a lo establecido en el primer párrafo del artículo 16° constitucional.

Es decir, que lo establecido en el primer párrafo del artículo 16° constitucional, debe observarse en actos de molestia y privación dentro de las distintas ramas del derecho y consecuentemente llevada a cabo por cualquier autoridad.

2.2.3.- Bienes jurídicamente tutelados

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones”, reza el primer párrafo del artículo 16° constitucional.

⁸² RAMÍREZ FONSECA FRANCISCO. Op. Cit. Supra. (79) p. 110.

a.- La persona:

No sólo se refiere al aspecto psico-físico de la persona, sino que también se refiere al aspecto de la personalidad jurídica, es decir, a la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones.

La persona jurídica se vería afectada por un acto de molestia, si se le impidiera adquirir derechos o contraer obligaciones

A una persona moral se le afectaría con un acto de molestia cuando se le limita, impide o reduce su capacidad para ejercitar su actividad.

Obviamente a la persona en su aspecto psico-físico se le puede ocasionar un acto de molestia en el desarrollo de sus actividades.

b.- La familia:

Más que referirse a los integrantes de la misma, se refiere a los derechos familiares, éstos a su vez se refieren al estado civil de la persona, condición de padre, condición de hijo, etc.

c.- El domicilio:

El domicilio es el lugar donde una persona ha establecido el asiento principal de su morada y negocios.

El domicilio al que se refiere el artículo 16° constitucional es el legal, -lugar donde ejerce los derechos y cumple las obligaciones-, sino al domicilio donde tiene su hogar, el lugar donde tiene su casa habitación, es decir, el lugar donde habitualmente reside.

Puede darse que el domicilio legal coincida con su casa habitación, es decir, que ocupen el mismo lugar.

También puede darse el caso de que no tenga casa habitación, entonces el domicilio será el legal.

En el caso de las personas morales dada su naturaleza, su domicilio es aquél donde tienen establecida su administración.

La garantía no sólo protege al domicilio, sino a lo que se encuentra dentro de ella, es decir, los bienes que se encuentren dentro del mismo.

d.- Los papeles:

Aquí "se comprenden todos los documentos de un persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico."⁸³

e.- Los bienes:

Comprende los muebles como los inmuebles que posee una persona.

En este caso la garantía protege la posesión sobre el bien mueble o inmueble sin entrar en cuestiones de legitimidad o ilegitimidad respecto de la posesión, es decir, no resuelve un conflicto posesorio.

f.- Las posesiones:

Ya en el artículo 14° constitucional en su segundo párrafo, se habló al respecto, además se aplica lo referente a los bienes que acabamos de mencionar.

⁸³ IBIDEM. p. 112.

La garantía no se ocupa del conflicto posesorio, sino únicamente de proteger a quien sea objeto de un acto de molestia respecto de sus posesiones.

2.2.4.- Garantías que integran la Garantía de Legalidad

A continuación sigamos con el análisis de las tres garantías que contiene el primer párrafo del artículo en comento, que algunos autores califican como requisitos del acto de autoridad. Particularmente considero que son requisitos que garantizan la legalidad de todo acto de autoridad.

A.- Competencia:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la **autoridad competente** que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La garantía de competencia constitucional refiere a que el acto de molestia debe ser emanado, dictado, derivado de una autoridad competente.

“Don José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegó a la conclusión de que toda autoridad ilegítima es originariamente incompetente.”⁸⁴ Es decir, que si la elección de una autoridad era legítima, se reflejaría en la competencia para conocer de un negocio. Si la autoridad o funcionario había sido electo o designado de forma ilegítima, consecuentemente sería incompetente para conocer de un negocio.

Esta tesis fue superada por el maestro Vallarta, quien analizó los términos utilizados por el maestro Iglesias, estableciendo que: “El nombramiento, la elección hecha en términos legales en persona que posea los requisitos necesarios, constituye la legitimidad de una autoridad, a la vez que su competencia no es más que la suma de facultades que la ley da para ejercer ciertas atribuciones”.⁸⁵

Es decir, que la legitimidad se refiere a la persona nombrada para un cargo; mientras que la competencia se refiere a las atribuciones que esa autoridad puede ejercer.

Así una autoridad puede ser legítima pero incompetente para conocer o atender de un asunto determinado.

Ahora bien la legitimidad debe ser estudiada y calificada por las autoridades locales, mientras que la incompetencia debe ser estudiada y calificada por el Poder Judicial de la Federación.

Consecuentemente se entiende que el artículo 16° constitucional se refiere a la competencia, es decir, a las facultades y atribuciones que la ley otorga a la autoridad; la autoridad no deberá realizar atribuciones que no le correspondan, ni exceder las que se le concedan ya que violaría la garantía.

Se le llama competencia constitucional ya que es la ley la que determina sus atribuciones.

No se ocupa de la legitimidad conocida como competencia de origen, ya que de ella conocen otros órganos.

⁸⁴ BURGOA O. IGNACIO. Op. Cit. Supra. (76) p. 596.

⁸⁵ IBIDEM. p. 598.

B.- Garantía de Legalidad:

“Que funde y motive la causa legal del procedimiento”, indica el texto constitucional.

Fundamentación:

Consiste en expresar el fundamento legal o de derecho del acto reclamado.

Significa que la autoridad debe expresar los ordenamientos legales específicos que atribuyen a su cargo la competencia y las facultades para emitirlo; es decir:

- Que el acto de molestia debe basarse en una norma que prevea la situación.
- Que la autoridad que emita el acto cuente con facultades expresas para emitirlo. No olvidemos que en virtud del principio de legalidad, la autoridad puede hacer lo que la ley le permite.
- Que el acto sea ajustado a la ley, es decir, que no exceda sus facultades.

La autoridad deberá dictar no sólo la ley sino el precepto específico a que se refiere, ya que con ello dará certeza al interesado y evitará la deficiencia en la defensa.

El cumplimiento de esta garantía permite al gobernado conocer si el acto de autoridad tiene su origen en la esfera de competencia del poder público, si la aplicación de la ley es correcta, si la autoridad resulta ser competente o no para dictar el acto que afecte la esfera jurídica de los particulares.

Motivación:

Motivar significa sustentar la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa, señalar las causas materiales que hayan dado lugar al acto.

“La autoridad debe expresar en el mandamiento escrito los argumentos lógicos y jurídicos que le han permitido concluir que el caso concreto corresponde a la competencia y a la hipótesis prevista por las normas jurídicas que invocó en su fundamentación.”⁸⁶

Es decir, que la autoridad debe indicar las circunstancias y modalidades del caso particular para adecuarlas con la norma que lo fundamenta.

La autoridad debe indicar los motivos que justifican la aplicación del precepto legal para constatar que son los aplicables al caso.

La motivación debe ser real y concreta.

Facultad discrecional

Es la posibilidad de apreciación que tiene la autoridad para encuadrar un caso dentro de una hipótesis normativa, sin embargo no podrá alterar o exceder la norma.

A estas formulas elásticas Geny las llamó formulas de goma, ya que confieren un más flexible arbitrio interpretativo; por ejemplo al hablar de utilidad pública, utilidad general, utilidad social, utilidad común; moral, moralidad, moralidad pública, moralidad media; decoro; buenas costumbres; etc.

Así cuando a la autoridad se le concede la potestad de apreciar según su criterio (subjetivo) los hechos, circunstancias y modalidades del caso, se está en presencia de la facultad discrecional.

⁸⁶ SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. “DERECHO CONSTITUCIONAL”. 3a. ed. Ed. Porrúa. México.1998. p. 626.

C.- Mandamiento escrito:

Se refiere a la forma que el mandamiento debe revestir, y esta forma siempre será escrita. Emitir un mandamiento u orden verbal sería violatorio de la garantía.

La autoridad debe hacer constar en un documento los alcances del acto de molestia para que el gobernado se encuentre en posibilidad de saber si el acto se apega a la constitución o si, por el contrario carece de validez.

El hecho de hacerlo constar por escrito significa su nacimiento a la vida jurídica y por lo tanto su existencia y validez.

El mandamiento además debe contener la firma auténtica de la autoridad o funcionario que lo expide. La firma del funcionario da la autenticidad al mandamiento ya que de lo contrario podría adolecer de autenticidad y su contenido no obligaría, carecería de validez. De lo anterior se desprende que la firma facsimilar no llena el requisito de la firma auténtica; no olvidemos que la firma obliga al sujeto en todos los actos jurídicos de forma escrita.

Hemos dicho que el gobernado debe estar en posibilidad de saber si el acto se apega a la Constitución o si por el contrario carece de validez; pues bien para que el gobernado pueda saber lo anterior se requiere que tenga conocimiento del mismo y para ello otro requisito implícito del mandamiento escrito es que éste se haga del conocimiento del gobernado afectado, ya sea en forma simultánea a la ejecución del acto o con anterioridad a la ejecución. Generalmente se comunica el acto a través de una notificación conforme a la forma que prevea la ley de la materia.

Así con la notificación el gobernado estará en posibilidad de conocer el acto de molestia, los motivos, los fundamentos y la autoridad que lo emite; podrá verificar la adecuación y concurrencia indispensable de la fundamentación y motivación, la legalidad y competencia del funcionario que emite el acto, y en general verificara la existencia en posibilidad de defensa.

2.2.5.- Actos violatorios de la Garantía

a.- Ley auto-ejecutiva o Ley auto-aplicativa:

Es aquella ley que por su sola entrada en vigor causa un perjuicio, en este caso una molestia a todas aquellas personas que se ubican en la hipótesis normativa descrita por la ley ya que ésta se encuentra en contravención a la Constitución.

Se aplica al reglamento; éste no debe estar en contravención a la Constitución ni a la ley que reglamenta.

b.- Ley hetero-aplicativa:

Son aquellas que para causar un daño, perjuicio o molestia, requieren de un acto de aplicación, es decir, que para que se de la violación, se requiere de un acto concreto de aplicación; su contenido se encuentra en contravención a lo establecido en la Constitución.

c.- Actos arbitrarios

Son aquellos actos que no se apoyan en ninguna norma, es decir, carecen de toda fundamentación y motivación.

d.- Actos infractores de la norma que necesariamente los regula:

Son aquellos actos que se realizan en contravención a la norma que los regula o a la Constitución o bien refieran hechos, circunstancias, situaciones que no queden comprendidas en la norma, refieren indebidamente situaciones.

e.- Actos en los que no se cite el precepto legal o no se citen las razones para llevarlo a cabo:

Son aquellos actos que evidentemente carecen de fundamentación y motivación.

f.- Leyes:

Se dice que en la iniciativa de ley se refiere la exposición de motivos para la elaboración de una ley.

El fundamento y motivo de una ley, consiste en que el Congreso está facultado para su expedición.

La fundamentación es cuando actúan dentro de los límites de sus atribuciones.

La motivación es cuando la ley se refiere a relaciones sociales que jurídicamente reclaman ser reguladas.

III.-

2.3.- Artículo 21° constitucional

2.3.1.- Análisis del primer y tercer párrafos

Contiene garantías de seguridad jurídica. Particularmente nos interesan las contenidas en la segunda parte del primer párrafo, así como las contenidas en el tercer párrafo.

Faculta constitucionalmente a las autoridades administrativas para sancionar las infracciones cometidas a los reglamentos de policía y gobierno.

Como ya se dijo los reglamentos de policía son los que se refieren al orden y seguridad, mientras que los de gobierno se refieren a el orden y seguridad, mientras que los de gobierno se refieren al buen funcionamiento de los servicios públicos.

Las sanciones que pueden imponer estas autoridades, son corporales o pecuniarias únicamente.

Las sanciones no podrán exceder de los máximos establecidos en el texto constitucional, esto es, tratándose de sanción corporal el arresto no deberá exceder de treinta y seis horas, y tratándose de la sanción pecuniaria ésta no podrá exceder de un día de su salario o jornal tratándose de obrero, jornalero o trabajador, la multa no podrá exceder del equivalente a un día de su salario.

Las sanciones podrán permutarse, la multa por el arresto.

En la práctica la autoridad administrativa, los agentes –comúnmente de policía-, deberán presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponda –según el ramo de la administración que corresponda-, para que se califique la infracción e imponga la sanción que prevea el reglamento de que se trate.

Durante la calificación el órgano administrativo deberá respetar las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14° y 16° constitucionales en el entendido de que debe dar al infractor –gobernado-, la oportunidad de oponerse, defenderse contra la infracción y si es posible probar su dicho, es decir, presentar pruebas para desvirtuar los hechos que se imputen, agotado lo anterior determinará la sanción el órgano administrativo correspondiente.

Sin embargo, como ya se dijo, el gobernado tiene el derecho de optar por el pago de la multa o por el arresto, y es él quien elige en primera instancia.

Cabe señalar que al precisar la Constitución el quantum máximo de las multas se considera inconstitucional cualquier sanción distinta de las expresadas. Lo mismo sucede con el arresto, es decir, que las sanciones distintas a la pecuniaria y corporal son consideradas como inconstitucionales, situación que en la práctica es muy común, como lo veremos en el siguiente capítulo al referirnos a las sanciones del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno de nuestro Municipio.

Sobra decir que si la autoridad excede las sanciones –máximas- señaladas en el artículo 21° constitucional estaría vulnerando la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16° constitucional.

Al determinar la sanción el órgano administrativo deberá indicar el precepto legal en el que se fundamenta, donde se prevea legalmente la sanción, es decir, que debe fundar y motivar tanto la infracción como la sanción para no cometer una violación a la garantía de legalidad del artículo 16° constitucional.

Como podemos observar durante el procedimiento de calificación de la infracción y determinación de la sanción deben observarse los preceptos establecidos en el segundo párrafo del artículo 14° y primer párrafo del artículo 16° constitucionales, sin pasar por alto lo establecido en los párrafos segundo y tercero del artículo 21° constitucional en lo que se refiere a las opciones y máximos establecidos para las sanciones y ordenamientos autorizados constitucionalmente.

CAPÍTULO VI
SANCIONES DEL REGLAMENTO DEL BANDO
DE BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO
DE CELAYA, GTO.

CAPÍTULO VI

SANCIONES DEL REGLAMENTO DEL BANDO DE BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GTO.

Por lo que se refiere al concepto de sanción, éste ya ha sido tratado en capítulos anteriores, por lo que nos avocaremos a tratar exclusivamente las sanciones que establece el artículo 93° del Capítulo Segundo del Título Octavo del Reglamento del Bando de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Guanajuato.

El capítulo Segundo titulado De las Sanciones, establece en su artículo 93°: “Las infracciones o faltas contenidas en el presente Bando, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas, serán sancionadas con multa, arresto y en su caso, cancelación de licencia, permiso o autorizaciones de funcionamiento, suspensión, clausura, decomiso de mercancía y demolición de construcciones.”

Por ello analizaremos en que consisten cada una de las sanciones señaladas en el mencionado artículo.

1.- Multa

Del latín *multa*; significa sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, es decir, que es una sanción de carácter económico, impuesta por la infracción a una norma legal.

La multa puede ser considerada como:

- Corrección disciplinaria
- Sanción gubernativa
- Pena, tratándose de ilícitos
- En Derecho Privado, como cláusula puesta en un contrato, como sanción de un eventual incumplimiento.

La multa consiste, en el pago de una cantidad de dinero al Estado, o a cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla.

Particularmente nos interesa como sanción pecuniaria que impone la autoridad administrativa por la contravención realizada a una norma administrativa, en este caso al Reglamento del Bando.

El objetivo de la multa, no sólo es incrementar el ingreso del Estado, ni reprimir, amenazar o intimidar a los sujetos de la norma, sino castigar la contravención hecha a la misma.

Como a nosotros nos interesa la multa como sanción administrativa específicamente del Reglamento del Bando, debemos decir que con fundamento en el artículo 21° constitucional, efectivamente compete a la autoridad administrativa sancionar las infracciones cometidas al mismo, sin embargo también con fundamento en el mismo numeral, debemos indicar que la cantidad, no podrá exceder tratándose de asalariados obreros, jornaleros o trabajadores, del importe de su jornal o día de salario, entendiéndose por salario el mínimo; tratándose de no asalariados la multa no podrá exceder del equivalente a un día de su ingreso.

1.1.- Multa Excesiva

Debemos precisar que el artículo 21° constitucional, establece los máximos que deben aplicarse como multa y no los mínimos como comúnmente suelen interpretarlo las autoridades.

Cabe mencionar que el artículo 22° constitucional prohíbe la multa excesiva.

Sin embargo, la multa excesiva no fue definida por el legislador, ni tampoco existe un criterio exacto o preciso para determinarla.

Ahora bien, puede darse el caso en algunas materias, como la tributaria, en la que se establecen límites mínimos y máximos para la determinación de multas, en este caso la autoridad podría incurrir en exceso al aplicar una multa, o bien cuando la multa fija puede ser excesiva en relación a la gravedad de la infracción, o en relación a la situación económica del infractor.

Por lo anterior, se ha considerado que para no imponer multas excesivas, la autoridad debe considerar la gravedad de la infracción así como las condiciones y posibilidades económicas del infractor, ya que en ocasiones lo que es poco para algunos es excesivo para otros.

Existe criterio jurisprudencial sustentada por la S.C.J.N., de la que se desprende en su parte conducente y de manera análoga lo que debe entenderse por multa excesiva.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Julio de 1995

Tesis: II.Io.P.A.2 A

Página: 275

“SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA. El artículo 22 de la Constitución Federal de la República, prohíbe la multa excesiva; entendiéndose por ésta, aquella pena pecuniaria que no corresponde a las condiciones económicas de la persona afectada, o que razonablemente es desproporcional con el valor del negocio en que se cometió; de tal suerte, que cuando la sanción pecuniaria es fija e invariable, se impide con ello a la autoridad administrativa individualizar la multa, es decir, tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, y la gravedad del ilícito fiscal. Ahora, el numeral 129 fracción III, de la Ley Aduanera, vigente hasta el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y dos, en concepto de multa, establece sanciones fijas e invariables, es decir, las circunstancias a que se ha hecho mérito no se encuentran presentes en la fracción del dispositivo en análisis, en tanto que la sanción prevista es un porcentaje fijo. Consecuentemente, si el señalado dispositivo de la Ley Aduanera no brinda oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa, tomando en cuenta principalmente las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción, contraría el artículo 22 constitucional.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 150/95. Maurino Moreno Pérez. 30 de marzo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes. Secretaria: Silvia Ivonne Solís Hernández.

1.2.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales

Tomando en cuenta lo establecido en el artículo 16° y 14° constitucional, debemos decir que a efecto de darles cumplimiento, para la imposición de la sanción deberá

realizarse un procedimiento de calificación de la infracción, ante el órgano administrativo facultado para ello; como formalidades mínimas de procedimiento, deberá conceder al infractor la oportunidad de oponerse y defenderse expresando sus pretensiones opositoras, y la oportunidad probatoria, es decir, la oportunidad de aportar pruebas, para demostrar sus hechos y consecuentemente sus pretensiones.

Asimismo, la infracción deberá estar prevista en una ley anterior al hecho, la autoridad deberá expresar por escrito tanto el precepto legal que tiene como fundamento, como las circunstancias reales y concretas del caso o situación en que se basa la infracción, y que serán apreciadas para llegar a una determinación o resolución.

También la autoridad, debe expresar en su mandamiento escrito, el sustento legal de su actuación.

Ahora bien, el artículo 21° constitucional, pretende establecer una proporcionalidad al imponer en general el equivalente a un día del ingreso; así será equitativo para aquél que perciba diariamente salario mínimo, pagar un salario mínimo como multa; y para aquél que perciba una mayor cantidad por día, pagar como multa el equivalente a ese ingreso. Sin embargo, si se establecen multas calculadas en salarios mínimos, no será lo mismo para el que gana un salario mínimo por día, que para el que gana dos o tres salarios mínimos por día.

Por último diremos que debe existir correspondencia entre la cuantía de la multa y la gravedad de la infracción, la fortuna y condiciones económicas del infractor.

No obstante lo anterior, es necesario mencionar que la multa se encuentra prevista como sanción en distintos dispositivos legales, tales como el Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto. (art. 35° fracc. II); en el Reglamento para el Funcionamiento de Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto. (art. 65° frac. I); en la Ley de Alcoholes para el Estado de Gto. (art. 29°); en la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto. (art. 143° frac. III); en el Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto. (art. 333°, 338°, 339°, 240°); en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto. (art. 40); en la Ley de Obra Pública para el Estado y los Municipios del Estado de Gto. (art. 94°), Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto. (art. 85° frac. IV y V), en la Ley de Protección Civil para el Estado de Gto. (art. 95 frac. I); en la Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Gto. (art. 171°); en la Ley de Aguas para el Estado de Gto. (art. 82°); así como en el Código Fiscal para el Estado de Gto. (art. 74, 75 y 76).

En los mencionados reglamentos municipales y leyes de aplicación municipal, la multa se prevé estableciendo mínimos y máximos, así como cantidades fijas, al respecto debemos indicar que tratándose de la multa fija que pudiera calificarse de inconstitucional, se aplica lo establecido en el criterio jurisprudencial citado en supra líneas.

Por lo que se refiere a las multas que establecen montos mínimos y máximos para determinar la cuantía de la sanción pecuniaria, la autoridad debe razonar los motivos en que se basa para establecer el monto de la multa y expresarlos. Sirve para robustecer lo esgrimido, lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por la S.C.J.N.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 702

Página: 517

“MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MINIMO Y EL MAXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE. Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y, al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley; empero, al determinar la sanción, deben expresar pormenorizadamente los motivos que tengan para fijar la cuantía de la multa, para lo cual hay que atender a las peculiaridades del caso y a los hechos generadores de la infracción, y especificar cómo influyeron en su ánimo para detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo en revisión 1662/86. Selma Meyer de Baza. 29 de mayo de 1987. Unanimidad de votos.

Amparo directo 772/87. Distribuidora Paseo, S. A. 30 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1236/87. Triturados Basálticos y Derivados, S. A. 26 de noviembre de 1987. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1372/87. Tornillos Spasser, S. A. 24 de marzo de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo directo 172/88. Coco Colima, S. A. 26 de mayo de 1988. Unanimidad de votos.

NOTA: Tesis I.2o.A.J/6, Gaceta número 7, pág. 22; Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Segunda Parte-2, pág. 836.

Por lo que se refiere a las multas fijadas por el monto mínimo, es decir, aquellas en las que la autoridad determina imponer la cantidad mínima señalada por la ley, se dice que esa determinación no importa violación de garantías. Sirve para robustecer lo esgrimido, lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial sustentado por la S.C.J.N.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990

Página: 298

“MULTAS, FALTA DE MOTIVACION DE LAS. NO IMPORTA VIOLACION DE GARANTIAS CUANDO SE IMPONEN LAS MINIMAS. Con independencia de la gravedad de las infracciones cometidas, de la capacidad económica del infractor, del daño ocasionado y de otras circunstancias que deban tomarse en cuenta al ejercer el arbitrio sancionador, aceptada la existencia material de las infracciones, quien las cometió debe ser sancionado por la autoridad correspondiente, cuando menos con el mínimo de las multas señalado en la ley; y si la resolución que impone esos mínimos adolece de

motivación, en ese especial caso, no transgrede garantías individuales, porque no hubo agravación de la sanción con motivo del arbitrio de la autoridad.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 302/90. Tomás Jacinto Dionicio y otros. 25 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Amparo en revisión 842/88. Jorge Mario Villaseñor Montemayor. 10 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.
Tomo II, Segunda Parte-I, páginas 340-341 (2 asuntos).

Amparo directo 336/87. Aries Publicidad, S.A. - 13 de mayo de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Cuauhtémoc Carlock Sánchez.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Sexta Parte, página 397.

Otra situación que se deriva de las multas contempladas en leyes, es que si bien es cierto el artículo 21° constitucional se refiere a infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, no menos cierto es que las multas impuestas por infracciones a leyes administrativas son de distinta naturaleza jurídica, es decir, que son ajenas a la naturaleza jurídica de los reglamentos gubernativos. Asimismo debe indicarse que dado que el Reglamento del Bando es bastante general, hace extensiva la aplicación de otros ordenamientos legales, lo que hace que una conducta se encuentre prevista en otro ordenamiento, ya sea ley o reglamento.

Por último cabe mencionar que en aquellos ordenamientos en los que las multas sean considerados como créditos fiscales, el tratamiento aplicado será diferente, tal es el caso de la Ley de Protección Civil para el Estado de Gto. (art. 95°).

2.- Arresto

Significa “acción de arrestar, del latín *ad, a y restare*, quedar; detener, poner preso.

Detención con carácter provisional, de una persona culpable o sospechosa, en nombre de la ley o de la autoridad.

Consiste en una corta privación de la libertad, que se realizará en lugar distinto del destinado al cumplimiento de las penas de privación de libertad.”⁸⁷

De este concepto, dado por el Diccionario Jurídico Mexicano, podemos hacer las siguientes conclusiones:

- Que el arresto consiste en la detención de una persona, es decir, en la privación de libertad.
- Que dicha detención o privación de libertad, es corta o provisional.
- Que es impuesta por la autoridad judicial o administrativa.
- Que tratándose del administrativo, se realiza en un lugar distinto a aquél en que se cumplen las penas privativas de libertad.

⁸⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 226.

Particularmente nos interesa el arresto administrativo, que es aquel decretado por la autoridad administrativa. Éste, es impuesto como sanción por las infracciones administrativas, cometidas en este caso, a lo establecido en el Reglamento del Bando.

2.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales

En el caso de esta sanción con fundamento en el artículo 21° constitucional, el arresto no podrá exceder de treinta y seis horas y se impone por la comisión de infracciones administrativas; por lo tanto se considera arresto administrativo.

También con fundamento en el mencionado artículo, el gobernado infractor tiene el derecho de optar por permutar el pago de la multa por el arresto, debo aclarar, que el derecho de optar corresponde al gobernado en primera instancia.

Con respecto al contenido de lo establecido en los artículos 14° y 16° constitucionales, al igual que con la multa, para imponer el arresto deberán cumplirse requisitos tales como:

- Que la autoridad esté facultada para calificar la infracción e imponer la sanción.
- Que la infracción legalmente se encuentre prevista en la ley y las situaciones sean reales y concretas y ambas se expresen por escrito.
- Que se de la oportunidad de oposición, defensa y probatoria al infractor.
- Que la resolución del órgano calificador esté apegada a Derecho.

Una vez cumplidos todos los requisitos que establecen los artículo 14° y 16° constitucionales, podrá imponerse la sanción realizando el acto de privación atendiendo a lo estipulado en el artículo 21° constitución, ya que de lo contrario se incurriría en violación a las garantías consagradas en lo mencionados numerales.

Cabe mencionar que el arresto se encuentra también previsto como sanción en la Ley de Protección Civil para el Estado de Gto. (art. 95° frac. IV); en la Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Gto. (art. 171° frac. III); tanto en los mencionados ordenamientos como en el Reglamento del Bando, el arresto administrativo no podrá exceder en ningún caso de treinta y seis horas; aún y cuando el arresto sea previsto como medida de apremio, no podrá exceder del término establecido en el artículo 21° constitucional.

3.- Licencia, Permiso y Autorización

El Reglamento del Bando establece como sanción la cancelación de la licencia, permiso y autorización de funcionamiento.

3.1.- Cancelación

Cancelar, significa anular un documento; saldar una deuda; anular un compromiso; hacer ineficaz un instrumento público, una inscripción en registro, una nota o una obligación que tenía autoridad o fuerza; incluso significa borrar, abolir, derogar.

En otras palabras cancelar significa dejar sin fuerza un precepto, documento, compromiso u obligación; desautorizar; dar por nulo; incapacitar.

En conclusión cancelar significa desautorizar, dejar sin fuerza, nulificar, -dejar sin fuerza legal para obligar- un acto o documento.

Establecido lo anterior avoquémonos a los conceptos de licencia, permiso y autorización.

Se dice que estos conceptos comparten algunos principios y régimen jurídico, tan es así, que se estudian en conjunto, se dice que la autorización es el genero y el permiso y la licencia son las especies.

3.2.- Autorización

“Es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.”⁸⁸

“Acto de naturaleza judicial, administrativa o simplemente privado, en virtud del cual una persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función o para realizar determinado acto de la vida civil.”⁸⁹

“Acto esencialmente unilateral de la administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que se cubran requisitos condiciones o circunstancias que la autoridad valorará.”⁹⁰

3.3.-Permiso

“Es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.”⁹¹

“Autorización de autoridad competente para hacer o decir algo.”⁹²

“Acto administrativo por el cual la administración pública remueve obstáculos a efecto de que el particular realice una actividad, pues preexiste un derecho por tanto no se trata de un privilegio.”⁹³

Oliveira Toro explica que el permiso administrativo o autorización tiene el mérito “de actualizar un derecho en potencia del particular, dado que existe la libertad de actuar con sujeción a determinadas condiciones.”⁹⁴

Por su parte Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, al igual que Rafael I. Martínez Morales, consideran que el particular tiene un derecho preexistente o poder jurídico para el ejercicio de una actividad, previo cumplimiento de requisitos exigidos por la autoridad, dicho cumplimiento permite remover o levantar los obstáculos.

Existen permisos en materia de vías generales de comunicación, industriales, comerciales, forestales, de caza, de salubridad, sanitarios, de salud, etc.

3.4.- Licencia

“Es la facultad que otorga el poder público para hacer algo.”⁹⁵

“Autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimientos comerciales o despacho de determinadas bebidas.

⁸⁸ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 1035.

⁸⁹ DE PINA RAFAEL. Op. Cit. Supra. (20) p. 115.

⁹⁰ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 292.

⁹¹ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 1035.

⁹² DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. Supra. (20) p. 384.

⁹³ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 293.

⁹⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Op. Cit. Supra. (26) p. 2388.

⁹⁵ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Op. Cit. Supra. (2) p. 1035.

Autorización administrativa para la práctica de algún deporte (caza, pesca, etc.)

Beneficio otorgado a un funcionario, empleado u obrero consistente en dispensarlo temporalmente de la asistencia al trabajo por tiempo determinado.

En general, permiso requerido para hacer una cosa.”⁹⁶

“Son medios de control sobre el ejercicio de determinadas actividades desempeñadas por los gobernados, quienes al cumplir con los requisitos exigidos pueden desarrollar dichas actividades, ya que la propia administración les reconoce el derecho de ejercicio.”⁹⁷

Encontramos licencias de manejo, licencias para ausentarse del trabajo, licencias para espectáculos, etc.

El motivo por el cual hemos hecho referencia en forma conjunta a los distintos conceptos de licencia, permiso y autorización es con el objeto de destacar la similitud que existe entre ellos en el intento por conceptuarlos, lo que origina que éstos sean utilizados como sinónimos, problema que comúnmente es resuelto en la práctica al ser utilizados como la costumbre y el uso lo ha venido haciendo a través del tiempo.

La licencia, el permiso y la autorización pueden ser definidas como: “el acto unilateral, emanado de la administración pública, por medio del cual el gobernado, luego de haber reunido y cumplido los requisitos exigidos por ella realiza una actividad respecto de la cual tiene un derecho preexistente”.

Todos son actos material y formalmente administrativos; todos son actos de autorización; todos se hacen constar en un documento formal por escrito.

Su régimen jurídico se encuentra contenido en leyes, reglamentos acuerdos, circulares, decretos de carácter administrativo que no deberán ir más allá de lo establecido en la Constitución.

En todos ellos existe un derecho constitucional, cuyo ejercicio está sujeto a requisitos, condiciones, modalidades que se establecen para dar seguridad, cumplidos éstos, el particular obtiene su permiso, licencia o autorización, sin embargo los requisitos y procedimiento para otorgarlos son sencillos.

Los plazos de vigencia son diferentes, de acuerdo a la materia de que se trate.

El capítulo Segundo, “De las Sanciones” del Reglamento del Bando, establece como sanción en su artículo 93° la cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento. Al respecto debemos indicar que en la legislación municipal encontramos gran variedad de estas figuras.

Para empezar diremos que el artículo 70° del mismo Reglamento del Bando, establece como facultad del Ayuntamiento otorgar licencias, permisos y autorizaciones y establece como obligación del particular obtenerlas, en su artículo 72°.

Asimismo los artículos 72°, 73° y 74°, dan la pauta para remitirnos a los demás ordenamientos legales de aplicación municipal, en el sentido de reunir y cumplir los requisitos que se establezcan en cada uno de ellos para la obtención de la licencia, el permiso o la autorización, según sea el caso de que se trate; cabe destacar que dentro de los requisitos que establece el Reglamento del Bando está el de cumplir con la obtención de las licencias estatales, municipales o federales en sus respectivas esferas previas y necesarias.

⁹⁶ DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. Op. Cit. Supra. (20) p. 342.

⁹⁷ MARTINEZ MORALES RAFAEL I. Op. Cit. Supra. (7) p. 293.

Aunado a lo anterior, no debemos olvidar hacer mención que en la misma Ley Orgánica Municipal, se prevé como atribución del Ayuntamiento otorgar permisos, licencias y autorizaciones, atribución que puede ser delegada, conforme a lo dispuesto en el artículo 69° fracción I inciso n), de la mencionada ley.

Por los supuestos que mencionan las sanciones del Reglamento del Bando, es conveniente analizar los siguientes ordenamientos:

A.- Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto.

Establece que corresponde a la Tesorería Municipal otorgar la autorización para ejercer el comercio (art. 7°). Dicho permiso deberá refrendarse cada año tratándose de comerciantes fijos, semifijos o ambulantes (art. 27°). Asimismo establece que corresponde a la Tesorería Municipal cancelarlos (art. 4° transitorio) en caso de no trabajar los permisos; y en su caso aplicar multa, amonestación y clausura temporal o definitiva (art. 35°).

B.- Reglamento de Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.

Conforme a este Reglamento, el Municipio a través de la Dirección de Fiscalización, otorga Autorizaciones de Giro, para establecimientos comerciales y de servicios, donde no se vendan bebidas alcohólicas, así como para aquellos donde se realicen espectáculos. (art. 1°, frac. II, 21° y 23°).

También otorga la Certificación Municipal, a fin de que se emita la licencia estatal de funcionamiento de establecimientos con venta de bebidas alcohólicas. (art. 1°, frac. I y 17°).

Para la realización de actividades comerciales, de servicios o espectáculos, con venta o sin venta de bebidas alcohólicas, se requiere de la licencia de Usos de Suelo, que al efecto expide la Dirección de Desarrollo Urbano. (art. 13°).

Adicionalmente, para la presentación de espectáculos en discotecas y restaurantes-bar, se requerirá de licencia especial expedida por la Tesorería Municipal. (art. 56°).

Tratándose de hospitales, escuelas, industrias, clubs deportivos, condominios, viviendas unifamiliares, albercas, estacionamientos, etc., es decir toda clase de construcción, requiere licencia de Uso de Suelo.

Define en su artículo 2° los conceptos de:

Autorización de giro: Es el acto administrativo por medio del cual la autoridad municipal autoriza un nuevo establecimiento comercial o de servicios, así como la actividad que vaya a realizar, incluyendo su registro en el padrón respectivo que al efecto formule la Dirección de Desarrollo Urbano.

Establecimiento: Lugar donde habitualmente se realizan las actividades señaladas en el presente Reglamento.

Licencia de Funcionamiento: Instrumento jurídico mediante el cual la autoridad estatal autoriza el funcionamiento de los establecimientos con venta de bebidas alcohólicas, a que se refiere el presente Reglamento.

Permiso de Funcionamiento: instrumento jurídico que autoriza el funcionamiento de establecimientos, de manera eventual o temporal.

Cabe mencionar que los permisos de funcionamiento estatales y autorizaciones municipales generan los mismos derechos y obligaciones.

Corresponde a la Dirección de Fiscalización, por delegación de facultades hecha por el Presidente municipal, sancionar las infracciones cometidas por los gobernados al Reglamento del Bando, sanciones que van desde multa, suspensión temporal de la autorización de giro, clausura temporal o definitiva del establecimiento; incluso se aplican como medidas de seguridad tanto la clausura del establecimiento como el secuestro de bienes. (art. 65° y 82°).

C.- Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.

Esta ley es aplicada por el Ejecutivo del Estado y por los Ayuntamientos (art. 1°), y contempla la figura jurídica de la licencia, necesaria para los establecimientos que se dediquen a la producción, almacenamiento, distribución, enajenación y consumo de bebidas alcohólicas, la cual es expedida por la Secretaría de Planeación y Finanzas.

Define a la licencia como: el acto administrativo por medio del cual, se autoriza el funcionamiento de los establecimientos dedicados a la producción, almacenamiento, distribución y enajenación de bebidas alcohólicas. (art. 3°).

Es necesario hacer notar que uno de los requisitos necesarios para obtener la licencia de funcionamiento, es obtener la Conformidad del Ayuntamiento, expedida por la dependencia competente que se refieren a dos cuestiones: la primera que identifiquen el establecimiento, así como la actividad que se va a realizar, y la segunda que se refiere a la capacidad legal para ejercer el comercio, que son expedidas por la Dirección de Desarrollo Urbano, la Dirección de Fiscalización y por la Tesorería Municipal, respectivamente. (art. 10°) Estos documentos se harán acompañar a la solicitud y al resto de los requisitos que la ley exige para obtener la licencia.

En otras palabras, quien realice actividades de producción, almacenamiento, distribución, enajenación o consumo de bebidas alcohólicas, deberá primero obtener las conformidades a que se refiere la ley y que expide el Ayuntamiento y luego obtendrá la licencia estatal, para la realización de dichas actividades.

También es importante mencionar que distingue dos clases de licencias de funcionamiento, las de alto impacto que comprende el centro nocturno y la discoteca con venta de bebidas alcohólicas; y las licencias de funcionamiento de bajo impacto, que comprenden a la cantina, el bar, el restaurant-bar, la peña, el salón de fiestas con venta de bebidas alcohólicas al copeo con alimentos, la vinícola, el expendio de bebidas de bajo contenido alcohólico en envase abierto, el expendio de bebidas de bajo contenido alcohólico en envase cerrado; almacén o distribuidora, tiendas de autoservicio, abarrotes, tendajones y similares, productor de bebidas alcohólicas y el servi-bar. Al respecto debemos aclarar que los giros de bajo impacto deberán obtener la certificación de uso de suelo, ubicación y condiciones que guardan las instalaciones del establecimiento y no la conformidad; aunque es sólo una cuestión de terminología, mas no de contenido. (art. 9°).

La delegación de facultades también se observa en esta ley, ya que la aplicación de sanciones corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas o a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, específicamente corresponde sancionarlas a Fiscalización (art. 30°); dichas sanciones van desde multa (art. 29°), clausura (art. 38°), revocación de licencia, reubicación de establecimiento (art. 42°A).

D.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.

La aplicación de esta ley corresponde al ejecutivo del Estado y de manera concurrente y ordenada al Ayuntamiento en el ámbito de sus respectivas competencias (art. 2°), como lo es la Dirección de Desarrollo Urbano, a quien corresponde expedir la certificación de usos, destinos y políticas de ordenamiento territorial así como la licencia de factibilidad de uso de suelo; licencias de construcción, autorización de cambio de uso de suelo (art. 3° y 82°).

También corresponde a esta dependencia la imposición de sanciones, que van desde la multa, revocación de las autorizaciones, licencias o permisos, hasta la demolición total o parcial de las construcciones (art. 143°).

Asimismo ordena medidas de seguridad tales como: la clausura temporal, definitiva total o parcial de construcciones, instalaciones, obras o servicios; la suspensión total o parcial de construcciones, instalaciones, explotación, obras trabajos, servicios o actividades; el retiro de instalaciones, materiales, mobiliario o equipo; la prohibición de utilización de inmuebles, la desocupación o desalojo total o parcial de maquinaria o equipo; la evacuación de zonas o cualquier otra con que se logren los fines de la ley. (art. 137°).

Cabe mencionar que la autoridad puede imponer simultáneamente medidas de seguridad y sanciones, pudiendo hacer uso de la fuerza pública para su cumplimiento. (art. 145°)

Define a la licencia de factibilidad de uso de suelo como la autorización expedida por la autoridad municipal, en el que se señalen las condiciones y limitaciones que como resultado del dictamen de un estudio de compatibilidad urbanística presentado, se le imponga para el aprovechamiento de un inmueble.

E.- Reglamento de Construcción del Municipio de Celaya, Gto.

La aplicación de este Reglamento corresponde al Municipio, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, las facultades que le confieren entre otras son: otorgar o negar licencias y permisos para la ejecución de obras, uso de edificaciones y predios; para ordenar la suspensión temporal o la clausura de obras en ejecución o terminadas; la desocupación; ordenar y ejecutar demoliciones de edificaciones; e imponer sanciones.

Para obtener una licencia deberá obtenerse primero la constancia de alineamiento y número oficial, la constancia de uso de suelo, cuando no se trate de vivienda unitaria y la constancia de uso de suelo con dictamen aprobatorio, tratándose de casos específicos. (art. 53°).

Se requiere de licencia para la realización de obras, ampliación; reconstrucción, modificación, reparación de obras; para ocupar la vía pública con instalaciones de servicio público, comercios semifijos, construcciones provisionales o mobiliario urbano, para romper el pavimento o hacer cortes en las banquetas y guarniciones, para construir instalaciones subterráneas o aéreas; para construir demoler o conservar en zonas de monumentos o en el centro histórico, para hacer canalización, reparación o modificación de vía pública, para realizar excavaciones (art. 37°), explotación de yacimientos; de uso y ocupación (art. 66°), de operación para giros industriales (fabricas, bodegas, talleres, laboratorios).

Define a la licencia de construcción como el acto que constará en el documento expedido por el Municipio, por el que se autoriza a los propietarios o poseedores, según sea

el caso para construir, ampliar, modificar, restaurar, cambiar, reparar o demoler una edificación o instalación.

Existen licencias específicas para excavaciones, cortes o tapias, ferias, ascensores de personas, montacargas, escaleras mecánicas, transporte electromecánico (art. 59°).

También existen autorizaciones especiales para excavaciones, cimentaciones y demoliciones en los límites de las zonas de protección de los servicios subterráneos (art. 37°); autorizaciones sanitarias cuando hay cambio de uso de predios (art. 71°); tratándose de demoliciones las autorizaciones federales y las expedidas por el INAH (art. 290°).

Tratándose de la licencia de explotación de yacimientos de materiales pétreos previamente debe obtenerse el permiso administrativo expedido también por el Ayuntamiento, cuando el terreno sea propiedad del Municipio (art. 289°); y éstas son especiales dado que sólo se conceden a personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

La licencia de explotación de yacimientos de materiales pétreos, es el documento por medio del cual el Municipio autoriza al titular del yacimiento al que se refiere el capítulo II de este título a ejecutar trabajos de explotación en un yacimiento pétreo por un periodo de tiempo o volumen específicamente determinados (art. 299°).

Por lo que se refiere a las sanciones, éstas pueden consistir en multa, clausura, demolición (art. 333°), revocación de la licencia, permiso, autorización o constancia (art. 344°), y pueden ser impuestas conjunta o separadamente e independientemente de las medidas de seguridad que ordene la autoridad como pueden ser las reparaciones, reconstrucciones, suspensión de las obras, clausura o demolición de las mismas. (art. 319°, 324°, 336° y 344°).

3.5.-Análisis en relación con los artículo 14°, 16° y 21° constitucionales

De todo lo anterior podemos concluir que efectivamente, como lo previene el art. 70°, 72°, 73°, 74°, 75° y 80° del Reglamento del Bando, el ejercicio de las actividades realizadas por los gobernados se encuentran sujetas no sólo a lo establecido en él, sino también a lo dispuesto en los reglamentos, leyes y demás disposiciones administrativas dictadas por el Ayuntamiento, consecuentemente, para obtener la licencia, permiso o autorización de que se trate deberán reunir y cumplir los requisitos establecidos en todos ellos, así como obtener cuantas autorizaciones, licencias, permisos, certificaciones o conformidades previas sean necesarias.

Ahora bien, como hemos podido apreciar en los distintos conceptos de permiso, licencia o autorización, emitidos por los distintos autores citados como los tomados de las leyes y reglamentos analizados previamente, se denota con claridad que evidentemente en todos los casos se trata de un derecho preexistente del particular gobernado (trátase de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, etc.), cuyo ejercicio se encuentra limitado por obstáculos, impedimentos que para librarlos ha de cumplirse con los requisitos y condiciones señaladas por la autoridad en la ley o reglamento de que se trate, y finalmente diremos que en todos los casos se trata de un acto formal y materialmente administrativo, mediante el cual se faculta al gobernado para el desempeño de una actividad y como tal se convierte en titular de un derecho.

El gobernado no podrá ser privado de los derechos adquiridos en virtud de la licencia, permiso o autorización, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a

la ley expedida con anterioridad al hecho. Asimismo deberá existir de por medio el mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En otras palabras, para realizar un acto de molestia o privación en los derechos que el gobernado ha adquirido en virtud de la licencia, permiso o autorización, la autoridad deberá sujetarse a lo dispuesto por los numerales 14° y 16° constitucionales, así como a lo previsto en la ley y/o reglamento que lo regula.

Por lo que se refiere a la sanción hemos visto como los distintos reglamentos y leyes analizados contemplan sanciones que rebasan por mucho las contempladas por el artículo 21° constitucional, no olvidemos que se trata de autoridades administrativas y como tales deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución.

Particularmente nos interesa el hecho de que el artículo 93° del Reglamento del Bando, prevé la “cancelación de licencia, permiso o autorización de funcionamiento como sanción, situación que aunque prevén también algunos reglamentos y leyes, no está previsto por la constitución en su artículo 21°, por lo que dicha sanción en sentido estricto excede lo dispuesto por el referido artículo, que claramente señala que la autoridad administrativa, como lo es el Ayuntamiento del Municipio, realizará la aplicación de las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa equivalente a un día de su ingreso o arresto hasta por treinta y seis horas.

Es claro que hablamos de autoridades administrativas, y de reglamentos gubernativos, y que la sanción por infracción a los mismos únicamente será de multa o arresto.

Por lo tanto, la cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento, prevista por el artículo 93° del Reglamento del Bando, en sentido estricto excede por mucho lo establecido en el artículo 21° de la Ley Fundamental.

4.- Suspensión

Se dice que la suspensión es la acción o efecto de suspender, sin embargo, esta palabra tiene diferentes significados, a nosotros particularmente nos interesa aquél que se refiere a lo siguiente:

- La interrupción de una cosa;
- La privación de un uso, beneficio, oficio o empleo, así como de sus emolumentos o goces;
- La paralización de un procedimiento por la realización de un hecho o por el establecimiento de una situación que impide temporalmente el desarrollo normal de un juicio.

La suspensión se encuentra prevista como sanción en el artículo 93° del Reglamento del Bando.

Dicha suspensión se refiere al funcionamiento de un establecimiento, es decir, a interrumpir o para paralizar la realización de las actividades normales de un establecimiento o bien, a privar en todo caso de los beneficios o derechos generados de una licencia, permiso o autorización de funcionamiento en el sentido de dejarla sin efecto o en incertidumbre. Se aplica más correctamente en cuanto a la privación de las actividades del establecimiento, que se supone están perfectamente autorizadas dado que existe de por medio la licencia, permiso o autorización.

La suspensión también se encuentra prevista en los ordenamientos que a continuación se citan en la forma indicada.

A.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.

Define a la suspensión de actividades como el acto mediante el cual el titular del establecimiento deja de realizar en el mismo, la venta de bienes o servicios, sea por decisión propia o por resolución de autoridad (art. 2°).

Del concepto se derivan dos situaciones, la primera prevista en el artículo 39° que se refiere a aquella en la que el particular lo comunica a la Dirección de Desarrollo Urbano, por escrito acompañado de la licencia y autorización de giro para proceder a la cancelación y baja de su registro.

La segunda que se refiere a la suspensión temporal de la autorización de giro como una sanción (art. 65°), ordenada por la autoridad municipal, ya sea por la comisión de delitos, por alterar el orden público, por dañar el patrimonio de terceros o del Municipio (art. 68°), o bien por reincidencia de infracciones, se ordena una suspensión temporal de actividades (art. 69° y 70°).

B.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.

Contempla como medida de seguridad a la suspensión total o parcial de la construcción, instalación, explotación, obras, trabajos, servicios o actividades. (art. 137°).

C.- Reglamento de Construcción para el Municipio de Celaya, Gto.

Más que como sanción, contempla a la suspensión de trabajos como una medida de seguridad, ya que prevé la suspensión de trabajos cuando luego de obtenida la licencia haya modificaciones en la construcción para los efectos de que se ajuste a las modalidades y limitaciones que señale la nueva constancia. (art. 31°).

También señala dicho reglamento que cuando la construcción sea suspendida por más de 60 días naturales deberán limitarse los predios con barda o cerca. (art. 246°).

En excavaciones al encontrarse restos fósiles o arqueológicos la suspensión deberá ser inmediata.

De igual forma se ordenará cuando exista peligro inminente, se ponga en peligro la integridad física de las personas, cuando la construcción no se ajuste a las medidas de seguridad, protecciones o restricciones impuestas, dicha orden de suspensión total o parcial se levantará hasta cumplir con las ordenes giradas por el Municipio y se paguen las multas generadas.

D.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.

Tratándose de espectáculos y diversiones la Tesorería podrá suspenderlos cuando quien lo organice y explote niegue o impida a los interventores o liquidadores vigilar la entrada y recauden el impuesto establecido. (art. 209°).

E.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto.

En este dispositivo legal se ordena como sanción la suspensión temporal de la autorización de pre-venta por no continuar las obras en los plazos señalados o bien por incumplir con los volúmenes y tiempos programados (art. 53°), así como la suspensión de obras (art. 85°) y la suspensión de los trabajos y servicios; también la ordena como medida de seguridad (85° frac. III).

F.- Ley de Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Gto.

Como sanción ordena la suspensión de la concesión, licencia, permiso o autorización correspondiente (171° frac. VII).

G.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto.

Establece como medida de seguridad la suspensión de obras, actividades y servicios cuando se advierta un alto riesgo (93° frac I).

4.1.- Análisis en relación con los artículo 14°, 16° y 21° constitucionales

Similar al caso anterior, para que una autoridad pretenda ejecutar un acto de molestia o privación, dirigido a suspender las actividades de funcionamiento de un establecimiento comercial o de servicios o bien pretenda suspender los trabajos de una obra de construcción, excavación, explotación, etc., según sea el caso, deberá cumplir estrictamente con lo establecido en los numerales 14° y 16° constitucionales.

Ahora bien tratándose de la suspensión impuesta como sanción y no como medida de seguridad adoptada por el particular gobernado; nuevamente nos encontramos con reglamentos gubernativos cuyas sanciones por infracciones a los mismo se encuentran encomendadas a la autoridad administrativa, no obstante lo anterior dichas sanciones por disposición del artículo 21° constitucional, únicamente podrán consistir en multa o arresto administrativo aplicados en la forma prevista por el mencionado numeral; razones por las cuales aquél reglamento gubernativo o de policía que establezca la suspensión como sanción, estarán en sentido estricto excediendo lo establecido en la Ley Fundamental.

4.2.- Consideraciones generales para la Suspensión, Cancelación y Clausura

En estos momentos resulta conveniente señalar con respecto a la cancelación de licencias, permisos y autorizaciones, así como la suspensión de obras, excavaciones, explotaciones, licencias, permisos, autorizaciones y otras; que si bien es cierto las figuras en comento se encuentran previstas como sanciones en el Reglamento del Bando, también es cierto que se encuentran previstas en leyes estatales de aplicación municipal, cuya naturaleza jurídica es distinta a la de los reglamentos, por lo que las infracciones que sancionan las leyes son de distinta naturaleza a las infracciones que sancionan los reglamentos gubernativos y de policía; por lo que la autoridad al ordenar la suspensión, cancelación, incluso multa o clausura (como lo veremos con posterioridad) no incurre en violación al artículo 21° constitucional. Situación que ha sido estudiada por la S.C.J.N. y que puede apreciarse de forma análoga en la siguiente tesis jurisprudencial.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: V, Junio de 1997
Tesis: P. XCII/97
Página: 142

“CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.”

Amparo en revisión 164/95. Inmobiliaria del Sur, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosa María Galván Zárate.

Amparo en revisión 1103/94. Organización Dulcera de Acapulco, S. A. de C. V. 15 de abril de 1997. Mayoría de diez votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de junio en curso, aprobó, con el número XCII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de junio de mil novecientos noventa y siete.

Ahora bien, la Ley Fundamental distingue entre autoridad administrativa y autoridad judicial, asignando a una la imposición de las penas y a la otra la imposición de las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, limitación que no aplica a la autoridad legislativa, es decir, que la autoridad legislativa no tiene prohibido determinar sanciones distintas a las establecidas en el artículo 21º constitucional.

Se dice que las sanciones de multa y arresto que imponen los reglamentos gubernativos y de policía son por infracciones cometidas por un particular ciudadano mientras que las sanciones de cancelación, suspensión e incluso clausura van dirigidas al gobernado titular de una licencia, en virtud de haber obtenido el mencionado documento luego de haber cumplido con los requisitos exigidos para así ejercer su derecho preexistente. Aunado a estas razones dado que podrían no ser suficientes, se agregan las de orden público e interés social, ya que puede darse el caso de que existan situaciones que se estén suscitando en los establecimientos tales como la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, pues bien la cancelación, la suspensión, incluso la clausura si podrían terminar con estas situaciones, mientras que la multa o el arresto sería insuficiente para ello. Esta situación también ha sido estudiada por la S.C.J.N. como puede observarse en el siguiente criterio jurisprudencial.

Octava Época
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIII, Febrero de 1994
Página: 286

“CLAUSURA, CANCELACION Y SUSPENSION DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO A ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. (BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO). En efecto, las sanciones de multa y arresto a que alude el dispositivo constitucional, citado en el rubro, concierne exclusivamente a infracciones, a las disposiciones de policía y buen gobierno del ciudadano como particular, y no como titular de una licencia de funcionamiento de determinado establecimiento comercial, que se rige por una reglamentación distinta, cuya inobservancia trae aparejada sanciones propias para un comercio, como son la clausura, suspensión y cancelación de la licencia respectiva. No obsta a lo anterior, que los establecimientos mercantiles como personas morales obren a través de una persona física; pues lo que se pretende evitar con este tipo de sanciones es una afectación a la moral y al orden público; así como a las disposiciones que reglamentan el comercio, para lo cual, es menester la aplicación de sanciones como la suspensión, cancelación de autorización y clausura; ello es aceptable si se toma en cuenta, que de no ser así, cualquier establecimiento podría funcionar sin licencia y la autoridad no podría clausurarlo por ese hecho, sino únicamente multar al propietario, propiciándose así que una actividad reglamentada se ejerza sin la autorización correspondiente. O citemos un caso más grave; que determinada negociación desarrolle actividades que contravengan la moral y alteren el orden público; con la sola imposición de la multa no se suspendería la práctica de esas actividades denigrantes, que es el primordial interés de la autoridad; sin embargo, ese objetivo queda satisfecho con la clausura o suspensión de la licencia de funcionamiento respectiva. Por lo que, las sanciones de multa y arresto únicamente son aplicables a aquellos que como particulares cometen una infracción, pero no a los que la cometen con motivo de la actividad comercial que desarrollan, en cuyo caso de ser necesario debe proceder la clausura, suspensión o cancelación de la licencia respectiva; por la rebeldía del titular de la licencia a someterse al marco jurídico que regula la actividad que desempeña.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 256/93. Operadora del Embarcadero, S.A. de C.V. por conducto de su representante Carlos M. Altamirano Pineda. 24 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Indalfer Infante González.

5.- Clausura

La clausura es la acción y efecto de clausurar, y la palabra clausurar se define como:

- Dar por acabada una exposición, congreso, etc.
- Cerrar, poner fin a la actividad de organismos políticos, establecimientos científicos, industrias, etc.
- Cerrar o terminar el periodo, poner fin a lo que se estaba diciendo.
- Terminar lo que se decía
- Cerrar por orden gubernativa
- Cerrar un comercio, salón de espectáculos, organización, etc., por orden gubernativa.

A nosotros particularmente nos interesa aquél concepto que se refiere a cerrar oficialmente un establecimiento comercial, de servicios o espectáculos por orden gubernativa, así como aquél que se refiere a poner fin a la actividad que se estaba realizando tratándose de construcciones, excavaciones, explotaciones, etc.

La clausura es el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas.

Por ello la clausura no conculca (infringe) el derecho de propiedad, sino el mantener abierto al público el franco (libre) funcionamiento del giro. Facultad que se tiene con la licencia que engendra la titularidad del mismo. Tema que ha sido estudiado por la S.C.J.N. y que puede observarse en el criterio jurisprudencial

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV, Julio de 1994

Página: 488

“CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LA LICENCIA CORRESPONDIENTE ES REQUISITO NECESARIO PARA ACREDITAR EL INTERES JURIDICO EN EL AMPARO. Ante la falta de licencia, la orden de clausura y su ejecución, de un negocio comercial que se encuentra reglamentado y requiere de licencia que autorice su funcionamiento, no son actos que afecten intereses jurídicos del reclamante aun cuando demuestre su propiedad sobre el mismo establecimiento, ya que la clausura no debe considerarse como un acto conculcatorio del derecho de propiedad, sino del de mantener abierto al público en franco funcionamiento del giro, facultad que sólo se tiene con la licencia correspondiente, que es la que engendra la titularidad de ese derecho, y, por ende, un interés jurídico legalmente protegido.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 237/88. José de Jesús Pedro Pereda Mello. 3 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Véase: Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Novena Parte, pág. 169.

En otras palabras, a través de la clausura se impide el funcionamiento de un establecimiento comercial, de servicios, espectáculos, o en su caso se impide que se continúe con las actividades de una obra, construcción, explotación de yacimiento, etc. El acto de materialización de la clausura, es por excelencia la fijación de los sellos hecha por la autoridad. La clausura no vulnera el derecho de propiedad, ya que con ella no se priva o se causa molestia a la propiedad, sino que se refiere al funcionamiento de establecimiento y concretamente a un derecho del cual es titular el gobernado por virtud de un acto que puede ser un permiso, una licencia o una autorización de establecimiento comercial, de servicios, espectáculos, obras, construcción, etc.

Es una figura arcaica encontrada principalmente en el Derecho Fiscal, materia en la que no esta permitida por la Ley fundamental; en ésta y otras materias, esta figura es de contenido económico, dado que representa una fuente de riqueza, la razón es que sin la fuente de riqueza no hay ingresos públicos, así en ocasiones es preferible para la autoridad embargar o intervenir una negociación.

Puede clasificarse la clausura como total, parcial, temporal o definitiva; como acto consumado, continuo o de tracto sucesivo; futuro remoto o futuro inminente.

Los actos consumados son aquellos que producen todos sus efectos; por regla general contra estos actos no procede la suspensión en el amparo, tampoco procede contra los actos consumados de modo irreparable, sin embargo si no se han consumado todos sus efectos si procede la suspensión; ahora bien, se entiende que la clausura y la fijación de los sellos se realiza en un solo acto.

Los actos continuos o de tracto sucesivo son aquellos que se desarrollan en diferentes etapas hacia un mismo fin; procede la suspensión y el amparo tratándose de estos actos; aquí se entiende que con el acto de colocación de los sellos el acto de clausura se prolonga en el tiempo.

Los actos futuros son todo aquello que aún no ha sucedido o lo que esta por suceder. Los actos futuros remotos son aquellos que pueden o no suceder, que no tienen certeza; por regla general no procede el amparo tratándose de estos actos.

Los actos futuros inminentes son aquellos que están muy próximos a realizarse de un momento a otro, su comisión es más o menos segura en un lapso de tiempo breve y reducido; por regla general contra estos actos si procede el amparo.

La clausura puede ser ordenada como sanción por incumplimiento de la regulación o por reincidir en infracciones; o como medida de seguridad para preservar el orden público, tranquilidad, seguridad o interés social.

La clausura de establecimiento como sanción, se encuentra prevista en el artículo 93° del Reglamento del Bando, así como en los ordenamientos que a continuación se citan en la forma como se indica.

A.- Reglamento de Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio de Celaya, Gto.

Contempla a la clausura temporal o definitiva como sanción ordenada por la Tesorería (art. 35°), y como consecuencia de ésta la cancelación de la concesión.

B.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio de Celaya, Gto.

Define a la clausura como la sanción consistente en la suspensión de las actividades y del funcionamiento del establecimiento que contravenga el presente reglamento y otras disposiciones legales, mediante la colocación de sellos, ésta puede ser parcial, cuando el establecimiento tenga otras actividades comerciales que no contemplen bebidas alcohólicas. (art. 2°).

En este reglamento la suspensión no sólo está prevista como sanción, sino también como medida de seguridad. (art. 65° y 82°).

Se ordena la clausura temporal por la comisión de delitos, alteración del orden público, dañar el patrimonio de terceros o del Municipio (art. 68°).

La clausura definitiva se ordena en caso de reincidencia. (art. 69° y 70°).

Una vez logrado el efecto preventivo de la medida de seguridad, el Municipio ordenará el levantamiento de la clausura. (art. 83°).

C.- Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.

Define a la clausura como el acto de orden público a fin de suspender o cancelar el funcionamiento de un establecimiento o giro que contravenga las disposiciones de la presente ley (art. 37°).

Es ordenada por la Secretaría (art. 39°) y por el Ayuntamiento, por delegación de facultades (art. 31°) en los siguientes casos: cuando se carezca de autorización, cuando la licencia sea explotada por persona distinta, por reincidir en incumplimiento de la ley, por realizar la explotación en lugar distinto al autorizado, cuando no se cumpla con la orden de reubicación. Cuando se trate de establecimiento clandestino (art. 38°), o cuando productores de bebidas alcohólicas expendan mercancía alcohólica en el local o dependencia de sus fabricas o almacenes. (art. 26°).

D.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.

Considera a la clausura temporal, definitiva, total o parcial de construcciones, instalaciones, obras o servicios como una medida de seguridad (art. 137°), que podrá imponerse simultáneamente con las sanciones (art. 145°).

E.- Reglamento de Construcción para el Municipio de Celaya, Gto.

Conforme a este reglamento procede la clausura de los vanos a fin de impedir el acceso a la construcción, cuando por cualquier causa por más de 60 días se suspende la construcción, debiendo limitar los predios (art. 246°).

También cuando expire el término de una licencia o terminen los trabajos de una explotación el perito responsable deberá comunicar la clausura de los trabajos (art. 319°).

Cuando en una edificación, estructura, instalación o yacimiento se presente algún peligro para las persona o los bienes (art. 320°).

En caso de peligro inminente, peligro contra la integridad física de las personas, cuando una construcción no se ajuste a las medidas de seguridad protecciones o restricciones impuestas, la clausura se levantará hasta haber cumplido con las ordenes giradas por la autoridad municipal y se hayan pagado las multas, regularizando los trabajos, ejecutado las obras (art. 335°, 336°, y 337°).

Puede darse el caso en que la obra invada la vía pública, la obra se ejecute sin licencia, se ejecute alterando el proyecto aprobado, el uso de la construcción sea distinto al autorizado. (art. 337°).

Como podemos apreciar, la clausura es vista por este ordenamiento primordialmente como medida de seguridad (art. 324°), dicha clausura puede ser total o parcial (art. 337°).

F.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.

Para los efectos de esta ley, son autoridades fiscales los Ayuntamientos, el Presidente Municipal, el Tesorero Municipal y las autoridades interventores e inspectores de la Tesorería Municipal (art. 15°).

Corresponde a la Tesorería ordenar además de las medidas previstas en otras leyes aplicables, la multa de cinco a treinta días de salario, y el auxilio de la fuerza pública. Estas medidas pueden ser aplicadas simultanea o separadamente por resistencia y oposición de los obligados, también podrá formularse denuncia en su contra ante el Agente del Ministerio Público por la posible comisión de delitos contra la administración pública. (art. 42°).

La aplicación de las sanciones administrativas se hará independientemente de que se exija el pago de las prestaciones fiscales y sus accesorios, así como de las que impongan las autoridades judiciales. (art. Frac. 66°).

Corresponde a la Tesorería la calificación de las infracciones señaladas en ésta y otras leyes fiscales, así como la determinación de su sanción.

También establece que durante la visita de inspección podrá asegurarse la contabilidad, correspondencia y bienes que no estén registrados en la contabilidad, podrá indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros y oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia previo inventario que al efecto formulen (art. 27° frac. III).

G.- Código Fiscal para el Estado de Gto.

Este ordenamiento de aplicación supletoria, establece a la clausura como un procedimiento de orden público, a efecto de suspender actos de cualquier naturaleza que contravengan el Código, así como las demás leyes Fiscales del Estado. Procede la clausura cuando:

- De las actividades de una persona física o moral se derive una conducta delictiva de conformidad con lo establecido en el capítulo de delitos.
- Las actividades de las personas físicas o morales, se realicen sin licencia, permiso o autorización de funcionamiento, conforme a las leyes fiscales.
- El interés del fisco estatal pudiera quedar insoluto, porque el obligado pudiera trasladar, ocultar o enajenar a cualquier título los bienes de su propiedad o aquellos que constituyan garantía del interés fiscal, sin perjuicio de que pueda practicarse el embargo precautorio de los bienes, notificando en el mismo acto.

La clausura se practica independientemente de las sanciones a que haya lugar, así como de la responsabilidad penal en que se incurra (art. 78°).

Se ordenará por escrito fundado y motivado de autoridad competente, pudiendo afectar un local comercial o industrial; cuando se tenga ahí mismo casa habitación, la clausura se ejecutará de tal forma que suspenda el funcionamiento del negocio sin impedir la entrada y salida de la casa. Se practica en días y horas hábiles (art. 79°). Deberá reunir las formalidades de la visita domiciliaria (art. 89°). La clausura podrá levantarse por resolución judicial o laboral (art. 81°).

Evidentemente en este ordenamiento y en la Ley de Hacienda Municipal se encuentra prevista a la clausura como una medida de seguridad para garantizar el interés fiscal.

H.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto

Se encuentra prevista como medida de seguridad ya sea temporal, total o parcial tratándose de las instalaciones, construcciones y obras; y como sanción, definitiva tratándose de división, lotificación, fraccionamiento o desarrollo en condominio en zonas o áreas no permitidas y temporal por carecer de los permisos de pre-venta, para fraccionar o desarrollar en condominio, así como por carecer de la aprobación o licencia, o bien por realizar construcción distinta a la aprobada.

I.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto

Prevé a la clausura temporal o definitiva, total o parcial como sanción (95° frac. III).

J.- Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato

Prevé a la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes como medida de seguridad (art. 169° frac. I) y a la clausura temporal o definitiva, parcial o total como sanción (art. 171°).

K. Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato

Prevé a la clausura temporal o definitiva de obras e instalaciones de infraestructura como sanción (art. 82° frac. III).

Como puede apreciarse en estas leyes la clausura tiene un carácter preventivo, ordenada generalmente por incumplir con la reglamentación, condiciones, requisitos, medidas de seguridad, etc. que pudieran poner en riesgo o peligro la seguridad o el orden.

5.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16° y 21° constitucionales

Como podemos observar en los distintos ordenamientos la clausura es considerada como medida de seguridad y como sanción, particularmente a nosotros nos interesa ésta última.

Ahora bien, si la clausura es una sanción administrativa impuesta por infringir determinado ordenamiento legal, es menester decir que para imponerla previamente deberán cumplirse con lo establecido en los artículos 14° y 16° de nuestra Ley Fundamental, en otras palabras deberá darse a conocer al infractor las imputaciones en su contra para que éste tenga oportunidad de probar en su defensa, cumpliéndose con todos los requisitos mínimos de procedimiento a que se refieren los numerales mencionados.

Por otro lado, como ya hemos mencionado con anterioridad, en sentido estricto la autoridad administrativa únicamente podrá sancionar con multa o arresto hasta por treinta y seis horas, tal y como lo dispone el artículo 21° constitucional.

Esta situación se robustece en virtud de lo establecido en el párrafo once del artículo 16° constitucional, que señala como facultad de la autoridad administrativa “practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”

En otras palabras, la autoridad administrativa ejerce facultades de comprobación únicamente para cerciorarse del cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía a través de la visita domiciliaria, que es el caso que nos interesa, es decir, que 1.- permite realizar visita domiciliaria en la que se deberán cumplir las formalidades correspondientes. 2.- para verificar el cumplimiento de reglamentos sanitarios y de policía, siendo que en este caso se trata de reglamentos gubernativos, 3.- en ninguna de sus partes prevé que la clausura pueda ser ordenada como sanción por la autoridad administrativa.

Por lo anterior en sentido estricto la clausura como sanción prevista en los ordenamientos señalados con anterioridad rebasa en exceso lo previsto en el artículo 21° constitucional, en relación con el artículo 16° en su párrafo once.

No obstante lo anterior, es necesario atender situaciones tales como la naturaleza del ordenamiento del que deriva la sanción, la calidad de la persona a quien se le impone la sanción, la naturaleza del acto, etc.

Así se dice que tratándose de la clausura como acto consumado en el que la clausura y la fijación de los sellos se realiza en un sólo acto, al intentar recurrir al amparo no se concedería la suspensión, sin embargo si no se consuman en su totalidad los efectos y no se afecta el interés general y orden público si podría concederse. Robustece lo anterior el siguiente criterio de la S.C.J.N.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VII, Enero de 1991

Página: 169

“CLAUSURA, SUSPENSION IMPROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE. ACTO CONSUMADO Y NO CONTINUADO. La clausura es el medio a través del cual una autoridad impide, entre otras cosas, el funcionamiento de una empresa, y se materializa con la colocación de los sellos respectivos en las puertas de las instalaciones, impidiendo el acceso y funcionamiento de las mismas. Esto es, en ese sólo acto (la colocación de los sellos) se realiza, en su totalidad, la clausura y sus efectos, ya que con la colocación de los referidos sellos se impide el acceso permanente a las instalaciones y el funcionamiento de la empresa, no siendo necesario que día tras día la autoridad que ordene la clausura reitere su actuación para lograr que la empresa clausurada se mantenga cerrada e inactiva, lo cual obliga a concluir que la clausura ya ejecutada debe considerarse como un acto consumado respecto del cual la suspensión es improcedente, y no un acto de tracto sucesivo o continuado.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Queja 58/90. Propysol, S.A. de C.V. 9 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Pérez González. Secretaria: Elia Laura Rojas Vargas.

Tratándose de un acto continuo o de tracto sucesivo la suspensión puede concederse y consecuentemente el amparo, entendiendo a que la clausura y colocación de sellos como acto se prolonga en el tiempo. Robustece lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por la S.C.J.N.

Octava Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 982

Página: 774

“CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. No puede negarse la suspensión contra una clausura ejecutada estimando que es acto consumado. En cambio, debe estimarse que es un acto de tracto sucesivo porque no se agota en la orden respectiva ni debe asimilarse al acto material de fijación de sellos, sino que se va realizando a través del tiempo y por ello admite la medida cautelar, de conformidad con la tesis jurisprudencial consultable en la página 33 de la octava

parte del último Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, que dice: "ACTO DE TRACTO SUCESIVO. Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión en los términos de la ley, para el efecto de que aquéllos no sigan verificándose y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman".

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Octava Época:

Amparo en revisión 1142/87. American Refrigeration Products, S. A. 22 de septiembre de 1987. Unanimidad de votos.

Queja 262/88. Víctor Manuel Rosales Romero. 21 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Queja 272/88. Covemar, S. A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 862/89. Hoteles y Conexos, S. A. de C. V. 1o. de junio de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 912/89. Consuelo Beltrán de Ahuactzin. 6 de junio de 1989. Unanimidad de votos.

NOTA: Tesis I.2o.A.J/15, Gaceta número 22-24, pág. 97.

Por regla general como acto futuro remoto no se concede la suspensión y como acto inminente si, aunque existen criterios encontrados. Estos supuestos se pueden suscitar cuando en una visita domiciliaria o de inspección se dan a conocer las sanciones en que puede incurrir el visitado por las infracciones en que incurre o pueda incurrir.

Lo anterior se robustece con la siguiente tesis jurisprudencial sustentados por la S.C.J.N, tratándose de la clausura como acto remoto.

Séptima Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo III, Parte TCC

Tesis: 983

Página: 775

"CLAUSURA. SUSPENSION. En términos de los artículos 124 y relativos de la Ley de Amparo, procede conceder la suspensión contra una orden de clausura, como acto futuro, cuando tal orden resulte una consecuencia lógica de otros actos reclamados en el juicio de amparo, aunque éstos estén consumados o sean de naturaleza aparentemente negativa. Si los actos citados condicionan la clausura, o si ésta puede resultar en el futuro una consecuencia legal lógica de tales actos, no puede decirse que la citada clausura sea un acto incierto contra el que no procede la suspensión, pues considerarla así sería hacerla posible y, con ello, dificultar la restitución de las cosas al estado anterior, si se obtiene el amparo, siendo así que es función de la suspensión conservar la materia del amparo y evitar que se dificulte aquella restitución."

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Incidente en revisión 444/75. Motel Atlauco de Turismo Americano, S. A. 30 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

Incidente en revisión 434/75. Engracia Doniz Gutiérrez vda. de Piñón. 21 de octubre de 1975. Unanimidad de votos.

Incidente en revisión 70/76. Jorge A. Rubio Villaseñor. 16 de marzo de 1976. Unanimidad de votos.

Incidente en revisión 370/78. Inmobiliaria Anbate, S. A. 12 de julio de 1978. Unanimidad de votos.

Incidente en revisión 440/78. Manuel Fernández Breña. 16 de agosto de 1978. Unanimidad de votos.

Concebida la clausura como un acto inminente derivado de una visita de inspección o domiciliaria, el juzgador puede estimar procedente conceder la suspensión. Lo anterior se robustece con el criterio jurisprudencial sustentada por la S.C.J.N que a continuación se cita.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Enero de 1994

Página: 319

“SUSPENSION PROVISIONAL, OTORGAMIENTO, ACTOS INMINENTES. Si el juez federal niega la suspensión provisional de los actos reclamados por el quejoso consistentes en el desalojo, desocupación, clausura parcial o definitiva de la casa habitación, aduciendo que se trata de actos futuros e inciertos, dicha determinación no se encuentra ajustada a derecho, pues no puede sostenerse que el acto en reclamo aunque futuro no es inminente su ejecución, pues desde el momento en que la orden esté dictada, será a partir de ese momento en que pueda ser ejecutada, además de que se trata de un acto de ejecución inminente al derivar de otro ya preexistente, de tal manera que con facilidad puede asegurarse que se ejecute en breve término.”

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 3/93. Sergio Montemayor Cantú. 27 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Hilario Zarazúa Galdeano.

Particularmente considero que la clausura es un acto consumado y no continuado, dado que la ejecución de la orden y la colocación de los sellos se realiza en un solo momento o acto, mientras que sus efectos jurídicos son los que se prolongan en el tiempo. Lo anterior se robustece con lo establecido en el siguiente criterio de la S.C.J.N.

Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Octubre de 1995

Tesis: I.1o.A.10 A

Página: 636

“SUSPENSION. CLAUSURA EJECUTADA, NO ES UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. PARA EFECTOS DE LA. Para que la ejecución de un acto deba estimarse que es de tracto sucesivo debe tomarse muy en cuenta que es la ejecución material del acto la que debe prolongarse en el tiempo, de momento a momento y, para ello, debe tenerse presente que esa ejecución la lleve a cabo precisamente una autoridad, a la que se le denomina ejecutora, lo que no debe confundirse con los efectos materiales o jurídicos de la ejecución de un acto, que aunque instantáneo se prolonguen en el tiempo. Como ejemplos típicos de actos de tracto sucesivo se pueden mencionar, entre otros, la privación de la libertad de un individuo de parte de una autoridad y la intervención de una negociación, en cuyos casos la ejecución de tales actos requieren la presencia permanentemente de la autoridad ejecutora o interventor, que estén realizando la privación de la libertad o, en su caso, la intervención de la negociación, de manera permanente, a través del tiempo, de momento a momento; por el contrario, como actos de ejecución instantánea se pueden citar como ejemplos, la emisión de cualquier orden, que se agota con la emisión misma, que consiste en la suscripción del documento que la contenga o la orden dada verbalmente; el cumplimiento o ejecución de algunas órdenes es también de ejecución inmediata, como puede ser la orden de desalojo de una persona de un local determinado o la orden de pago de cierta cantidad de dinero, porque realizado el desalojo y realizado el pago del dinero la ejecución de esos actos también se habrá agotado y ya no podrá existir acto susceptible de paralización, aun cuando sus efectos se prolonguen en el tiempo, como efectos de cualquier acto jurídico, pero el cumplimiento de la orden o ejecución se habrá agotado. Ahora bien, en la orden de clausura de un establecimiento mercantil su ejecución es inmediata y su consumación dura el tiempo que tarda la imposición o colocación de los sellos respectivos; porque la ejecución de la clausura de un establecimiento se realiza mediante el cierre del local o del establecimiento y la imposición de sellos correspondientes, que impidan el acceso a su interior y su apertura material, por lo que agotados estos hechos en la ejecución de la clausura el acto se habrá consumado y, por ende, ya no será susceptible de ser suspendido, porque lo único que se prolonga en el tiempo son los efectos jurídicos de esa clausura, que pueden, en un momento dado, dar lugar hasta la imposición de una sanción de carácter penal, para el caso de que los sellos que simbolizan la clausura sean violados o rotos, pero impuestos los sellos ya no requiere la presencia de la autoridad ejecutora para la ejecución o cumplimiento de la clausura, porque ésta se agotó y, en consecuencia, no es posible considerar la ejecución de la clausura de un establecimiento mercantil como un acto de tracto sucesivo, porque, en tal caso, no son los hechos que entrañan la ejecución de la clausura los que se van realizando en el tiempo, de momento a momento, sino simplemente son sus efectos jurídicos los que se prolongan en el tiempo.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1831/95. Gilberto Carrillo Luna. 14 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretaria: Mercedes L. Pérez Martínez.

Para que el juzgador conceda o no la suspensión de la clausura, evidentemente será necesario que el quejoso manifieste sus razones de tal manera que influya en su ánimo, para que éste considere el acto de clausura como acto en el proceda conceder la suspensión.

También debe tomarse en cuenta en que dispositivos legales se fundamenta la autoridad para sancionar, ya que por virtud de lo dispuesto en el Reglamento del Bando, se hace extensiva la aplicación de otros dispositivos legales, como reglamentos municipales y leyes estatales de aplicación municipal. Ahora bien, las sanciones a que se refiere el artículo 21º constitucional limita a reglamentos gubernativos y de policía, sin embargo puede darse el caso que el fundamento para sancionar sea además una ley, la cual es de distinta naturaleza al reglamento. Situación que ya fue referida con anterioridad al citar la tesis jurisprudencial titulada “CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.” en el punto referido a las Consideraciones Generales para la Suspensión Cancelación y Clausura.

Sin embargo, siempre que se recurra al amparo y protección de la justicia federal deberá cumplirse con el principio de definitividad, el cual consiste en agotar los recursos ordinarios establecidos en las leyes ordinarias que regulan la materia, aunque en materia administrativa encontramos excepciones a saber, cuando el acto carece de fundamento (art. 73° frac. XV L.A.), y cuando la suspensión prevista en el recurso establecido en la ley de la materia señale mayores requisitos a los señalados en la ley de amparo en su artículo 124° (art. 73° frac. XV L.A., art. 107° frac. IV const).

6.- Decomiso

Es otra de las sanciones prevista por el Reglamento del Bando en su artículo 93°.

“El decomiso derivado de su expresión de la palabra latina *commisum*, fue institución contenida en el Derecho Romano, que Escriche, en el Diccionario de Jurisprudencia y Legislación define como “la pena de perdimiento de la cosa en que incurre el que comercia en géneros prohibidos.”⁹⁸

Es el decomiso una de las formas de adquisición de bienes por parte del Estado; ya que por medio del decomiso pasan a propiedad del Estado los objetos, instrumentos y el producto involucrado en la comisión de algún ilícito, por ello el decomiso es considerado como pena accesoria de carácter jurisdiccional y en ocasiones de carácter administrativo, por virtud del cual se sustraen de la propiedad de las personas los bienes sin indemnización alguna.

Así pues, el decomiso aparece como una sanción penal; en el régimen de policía, en materia de seguridad, salubridad, y moralidad, también aparece como una sanción o pena en la legislación administrativa.

El decomiso como sanción debe estar expresamente consignada en la ley, así encontramos el decomiso en el artículo 22° constitucional, en la Ley Aduanera y en Código Penal.

El decomiso en el Derecho Penal es concebido como medida de seguridad y como pena accesoria. Como medida de aseguramiento se refiere a los objetos, instrumentos del delito llevado a cabo por el Agente del Ministerio Público no constituye una privación de la propiedad, en virtud de que su finalidad es garantizar la comprobación del delito, la probable responsabilidad, la reparación del daño y en su caso la pena misma del decomiso; es decir, que el aseguramiento decretado por el Agente del Ministerio Público no vulnera el artículo 14° constitucional, es una medida provisional ordenada con el objeto de preservar los instrumentos, objetos y productos para que no se pierdan o destruyan y que posteriormente se ponen a disposición del juez, por lo tanto el aseguramiento no es un acto de decomiso. Consideraciones estudiadas por la S.C.J.N. en el criterio jurisprudencial que a continuación se cita en su parte conducente.

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXXIX/2000

Página: 249

⁹⁸ PEREZ LEON ENRIQUE E. “NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO”. 4a. ed. Ed. Yunko. México. 1981. p. 201.

“INSTRUMENTOS, OBJETOS O PRODUCTOS DEL DELITO, ASEGURAMIENTO DE. EL ARTÍCULO 181 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO PREVÉ, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1994, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P./J. 40/96, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, julio de 1996, página 5, de rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN.", que la garantía de audiencia previa consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos, aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, esto es, aquellos que constituyen un fin en sí mismos, con existencia independiente y cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. En congruencia con tal criterio, debe decirse que el hecho de que el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, al prever el aseguramiento practicado por el Ministerio Público de los instrumentos del delito, de las cosas que sean objeto o producto de él y de aquellos en que existan huellas del mismo, sólo contemple la obligación de dar al afectado la posibilidad de ser oído en su defensa con posterioridad a dicho aseguramiento, no transgrede la garantía constitucional de referencia. Ello es así, porque si bien es cierto que el citado aseguramiento produce la indisponibilidad del bien asegurado mientras se resuelve en definitiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 40 y 41 del Código Penal Federal, también lo es que la afectación que se realiza a través de tal aseguramiento no implica una privación definitiva de la propiedad, de la posesión o de la disponibilidad de los bienes asegurados, ya que su efecto consiste en ponerlos a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales para garantizar, por un lado, la comprobación del cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculcado y, por otro, la eventual reparación del daño o el cumplimiento de la pena de decomiso que en su caso se dicte; de ahí que, por su naturaleza, se trate de una medida provisional o cautelar respecto de la cual no rige la garantía de audiencia."

Amparo en revisión 633/2000. 9 de agosto de 2000. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Una vez a disposición del juez los objetos, instrumentos y productos del ilícito, corresponde a éste decretar el decomiso y destino de los mismos. El decomiso se decretará cuando se trate de uso prohibido. Cuestión estudiada por la S.C.J.N. y que puede observarse en el siguiente criterio jurisprudencial que enseguida se cita.

Séptima Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 181-186 Segunda Parte
Página: 62

“INSTRUMENTOS Y OBJETOS DEL DELITO, DECOMISO DE LOS. El artículo 40 del Código Penal Federal (en su relación anterior a la reforma de 1984), dispone que se decomisarán los instrumentos del delito y cualquier otra cosa, con que se cometa o intente cometer, así como las que son objeto de él, si son de uso prohibido. Esto es, la regla es clara en cuanto al decomiso de cosas de uso prohibido empleadas como instrumentos del delito, o bien, de los objetos materia de él. En cambio, la segunda parte del precepto (sustancialmente cambiado en la reforma aludida) establece que el decomiso de objetos de uso ilícito procederá sólo cuando el inculcado fuere condenado por delito intencional. Aquí la ley no habla de instrumentos del delito, sino solamente de objetos, y si se estima que son objeto del delito aquellos materia misma de la conducta o hechos descritos en la norma, hay que considerar que se trata de un caso de excepción, en donde no opera la regla del decomiso de los instrumentos del delito, máxime si tratándose en el caso de un vehículo propiedad del inculcado, no puede tenerse como instrumento del delito, porque no estaba destinado exclusivamente al transporte de armas o de mercancía de procedencia extranjera, pues por el contrario el uso que dicho inculcado daba al vehículo era lícito.”

Amparo directo 6854/82. Silva de los Santos Catarino. 6 de febrero de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.

Amparo directo 4577/83. José Luis Bonilla Flores. 25 de enero de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mario G. Rebolledo F.

En la Ley Aduanera y el Código Fiscal se prevé la figura del contrabando, la cual debe considerarse en sentido estricto, como una infracción administrativa, que se convierte en un delito especial al formular las autoridades la querrela correspondiente en contra del presunto responsable ante el Agente del Ministerio Público, éste decretará el aseguramiento y pondrá a disposición del juez los objetos, instrumentos y productos, para que éste decreta a su vez el decomiso y destino de los mismos.

Es bastante claro el artículo 22º constitucional, al señalar que el decomiso se decreta por la comisión de delitos.

Existe una figura íntimamente relacionada con el decomiso, la Confiscación. Palabra que proviene del latín *confiscatio* y ésta a su vez de *fiscus* con la que se designaba a una canasta destinada a contener dinero y posteriormente al tesorero municipal. En la República Romana, Lucio Cornelio Sila, la aplicó como sistema de castigo y persecución política a los proscritos declarados fuera de la ley y privados de todo derecho político y civil.

Se aplicó como consecuencia de la guerra al enemigo, se imponía a los enemigos del poder público por medio de la cual se le privaba de los bienes para que pasaran a poder del Estado, era una medida en este sentido de carácter político, ya que de esta forma se destruye o merma el poder económico del enemigo del gobierno.

En Inglaterra era llamada felonía capital, y se aplicó hasta finales del siglo XIX, en Francia se aplicaba a los delincuentes condenados y a aquellos que se consideraba que atentaban contra la seguridad.

Incluso fue aplicada durante la Inquisición y a los excomulgados por faltas a la fe católica.

Es una pena arcaica, consistente en adjudicarse bienes de algún reo, pena que se prohibió dado que se considero que no sólo se castigaba al reo, sino también a sus familiares, al privarlos del patrimonio.

Es considerada como una medida arbitraria, ilegal, de carácter administrativo, simboliza el abuso de la autoridad que investida de representación legal desposee sin derecho o fundamento legal de las propiedades, derechos o posesiones a un particular.

En nuestro régimen jurídico fue prohibida para siempre por el constituyente de 1824.

Ahora que hemos puntualizado aspectos importantes sobre el decomiso, tales como que se da en materia penal y administrativa y que resulta de la comisión de un ilícito, pasaremos a verificar que ordenamientos y como contemplan al decomiso.

A.- Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y Servicios del Municipio de Celaya, Gto.

No habla del decomiso, sino de el secuestro de bienes como medida de seguridad (art. 65°), bienes que serán devueltos una vez que se haya logrado el efecto preventivo de la medida de seguridad y se levante la clausura, en su caso (art. 83°).

B.- Ley de Alcoholes para el Estado de Gto.

Habla también del secuestro de mercancías y clausura del lugar tratándose de establecimientos clandestinos. (art. 40°).

C.- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Gto.

Durante la diligencia de embargo contempla el aseguramiento de bienes cuya importación debió ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizadas por éstas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva. (art. 96°).

D.- Código Fiscal para el Estado de Gto.

Este ordenamiento no contempla al decomiso como tal, sino a la figura del secuestro, traducido en el aseguramiento de bienes en la vía administrativa, aplicándole en general las reglas del embargo. El secuestro o aseguramiento de bienes procede cuando:

- Ha transcurrido el plazo del requerimiento de pago sin que éste se efectúe.
- A petición del interesado, para garantizar un crédito fiscal.
- Hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice cualquier maniobra tendiente a dejar insoluto el crédito.
- Al realizar actos de inspección, se descubren negociaciones, vehículos y objetos cuya tenencia, producción, explotación, captura, transporte o importación, deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizadas por ellas sin que se hubieren cumplido con la obligación. (art. 125°).
- En los casos que prevengan las leyes

Para la práctica de la diligencia de secuestro administrativo se aplicaran las formalidades de las notificaciones personales (art. 126°). Para la designación de los bienes se aplican las reglas del embargo en cuanto al señalamiento de bienes, el orden para señalarlos, los bienes exceptuados, la oposición de terceros que aleguen dominio sobre ellos, en el caso en que previamente estén ya embargados los bienes, las reglas de los depositarios, las reglas tratándose de negociaciones en su totalidad, el rompimiento de las cerraduras, el auxilio de la fuerza pública, la ampliación del secuestro.

Puede observarse que el secuestro es un aseguramiento de bienes en la vía administrativa, llevado a cabo por la autoridad para garantizar el interés fiscal. En el caso del cuarto caso podía desprenderse una responsabilidad penal, por lo que respecta al tercer caso es similar a las causas que originan la clausura.

E.- Ley de Protección Civil para el Estado de Gto.

Prevé como sanción el decomiso de los instrumentos directamente relacionados con la conducta que de lugar a la imposición de la sanción y de los productos relacionados con la infracción a la ley (art. 171°).

Curiosamente este ordenamiento hace referencia al destino de los bienes decomisados que en general son venta, (valor menor a cinco mil salarios), remate (valor mayor a cinco mil salarios) y donación (a organismos públicos no lucrativos, de beneficencia, científicos, de enseñanza). (art. 174°)

Señala también que se práctica durante la inspección y en el acta deberán señalarse las medidas correctivas y acciones para subsanar las deficiencias.

F.- Ley de Aguas para el Estado de Gto.

Contempla al decomiso de obras de alumbramiento, aprovechamiento de aguas, maquinaria y equipo como sanción (arts. 82°, 84°).

G.- Ley Ganadera para el Estado de Gto.

Contempla al decomiso como sanción (art. 86).

6.1.- Análisis en relación con los artículos 14°, 16°, 21° y 22° constitucionales

Como podemos observar los ordenamientos anteriores hacen referencia al secuestro de bienes o mercancías; en el primer ordenamiento como sanción, más no al decomiso propiamente dicho. Particularmente nos interesa el decomiso como sanción, y como tal debe estar expresamente consignado en la ley, y para su aplicación por la autoridad administrativa, debe hacerse manteniendo y cumpliendo en todo momento con las garantías de legalidad y audiencia consagradas en los artículo 14° y 16° constitucionales.

Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 22° constitucional, en sentido estricto el decomiso sólo puede ser ordenado por la autoridad judicial, mientras que la autoridad administrativa únicamente puede imponer como sanción la multa o el arresto; por lo que aquel ordenamiento que confiera a la autoridad administrativa la facultad de ordenar como sanción el decomiso de mercancías, rebasa por mucho lo establecido en la Ley Fundamental.

Es bastante claro el texto constitucional al precisar que el decomiso es ordenado por la autoridad judicial, mientras que la autoridad administrativa únicamente puede sancionar con multa o arresto, por lo que en sentido estricto el decomiso llevado a cabo por la autoridad administrativa es anticonstitucional.

Para una mejor aclaración, es conveniente referirnos a ciertos actos que realizan las autoridades y que llegan a generar confusión; por ello iniciaremos diciendo que la confiscación es como ya se dijo una pena por virtud de la cual se priva de todos los bienes de una persona sin contraprestación o indemnización alguna, y junto con otras penas se encuentra prohibida por el artículo 22° de la Ley Fundamental.

En tratándose del contrabando la privación de bienes que se hace no constituye un acto de confiscación, dado que no hay una apropiación violenta y sin derecho por parte de la autoridad sobre la totalidad de los bienes ni sobre parte significativa, más bien se refiere

al decomiso en la forma ya indicada con anterioridad. Lo anterior ha sido estudiado por la S.C.J.N. en la siguiente tesis jurisprudencial.

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Mayo de 1996
Tesis: P. LXXV/96
Página: 114

“MERCANCIA EXTRANJERA. SU PERDIDA EN FAVOR DEL FISCO FEDERAL POR NO ACREDITARSE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS, NO CONSTITUYE CONFISCACION DE BIENES (ARTICULO 130 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1988). La introducción ilegal de mercancía extranjera configura la infracción de contrabando, por violación de una ley de carácter prohibitivo determinada por la omisión de solicitar y obtener el permiso previo de importación y pagar el impuesto correspondiente y, asimismo, incurre en la infracción indicada quien adquiera, comercie, enajene o tenga en su poder, por cualquier título, mercancía extranjera, sin comprobar su legal estancia en el país; en esa virtud, el infractor se hace acreedor, además de al pago de una multa consistente en un tanto del impuesto que deba cubrirse, más el cincuenta por ciento del valor de la mercancía, a la pérdida de la propiedad de la misma en favor del fisco federal, según lo dispone el artículo 130 de la Ley Aduanera; y si bien esto constituye un acto de privación de bienes por parte de la autoridad, no encuadra en las características que delimitan el concepto de la confiscación, porque no se configura el elemento definitorio, consistente en la apropiación violenta y sin derecho por parte de la autoridad, de la totalidad de sus bienes, ni de una parte significativa de los mismos, sino que realmente se trata de la figura jurídica del decomiso, según es posible concluir, si se considera que esta sanción, impuesta por la ley, se limita a la afectación de la mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se comprueba por el gobernado. Asimismo, se advierte que existe una relación causal entre el bien afectado y el orden o el interés público, si se atiende a los fines de regulación económica que animan a la materia de derecho aduanero, por lo que tal privación de bienes no es violatoria del artículo 22 constitucional.”

Amparo en revisión 1394/94. Egon Meyer, S.A. 19 de marzo de 1996. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis.

Por lo que se refiere a la disposición de bienes que hace el fisco para el pago de impuestos, no constituye un acto de confiscación, se trata de un procedimiento económico coactivo a través del cual el fisco asegura el interés fiscal; dichos actos no requieren autorización jurisdiccional, sin embargo, si pueden ser objeto de revisión judicial. También esta cuestión ha sido estudiada por la S.C.J.N., como puede observarse en la siguiente tesis jurisprudencial.

Séptima Época
Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Tesis: 842
Página: 644

“FACULTAD ECONOMICO COACTIVA. SU EJERCICIO NO PUEDE CALIFICARSE DE VIOLENCIA NI PUGNA CON LA CONSTITUCION. La violencia prohibida por el artículo 17 del Código Supremo consiste en el empleo ilegítimo de la amenaza o de la fuerza, y no puede calificarse de ilegítima la conducta de una autoridad hacendaria cuando, dentro de los límites de su competencia legal, y apegándose a las normas jurídicas aplicables, finca un crédito fiscal o tramita el procedimiento para hacerlo efectivo. La actividad desenvuelta a través del procedimiento económico coactivo no entraña la confiscación de bienes que prohíbe el artículo 22 de la misma Carta Magna, pues el cobro de los créditos referentes a impuestos o multas es lícito llevarlo a cabo, sin solicitar el auxilio del órgano jurisdiccional, mediante disposiciones que tienen carácter ejecutivo, y que si bien, por supuesto, pueden someterse, a solicitud de los afectados, a revisión judicial, no requieren, para su validez, de la previa aprobación de los tribunales.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 602/75. José Cohe Dabbah y coags. 8 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 608/75. José Cohe Dabbah y coags. 8 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 612/75. José Cohe Dabbah y coags. 8 de enero de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 605/75. Moisés Michan Zonnana y coags. 11 de marzo de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 145/76. Calzado Saeta, S. A. 6 de mayo de 1976. Unanimidad de votos.

Ahora bien, al referir al decomiso como una modalidad impuesta a la propiedad, no debemos dejar de lado el aspecto más importante de las modalidades impuestas a la propiedad, y que es que éstas son dirigidas en forma general, mientras que el decomiso se dirige en forma particular.

Como forma de adquisición de la propiedad por parte del Estado, podría ser aceptada, dado que efectivamente a través del decomiso el Estado adquiere bienes los cuales deben ser destinados en beneficio de la administración de justicia, sin embargo, a diferencia de otros modos de adquisición de bienes por parte del Estado, en el decomiso no existe contraprestación o indemnización alguna..

7.- Demolición

La palabra demolición viene del latín *demolitio-tionis*, y significa acción y efecto de demoler.

La palabra demoler viene del latín *demolir, demolire*, y significa deshacer, derribar, arruinar, en otras palabras significa echar a tierra o tirar contra la tierra casa, muros o cualesquiera edificios, quitar la forma de una cosa, en este caso de una construcción descomponiéndola.

La demolición se encuentra prevista en los ordenamientos que a continuación se citan en la forma que se indica.

A.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Gto.

La demolición total o parcial de construcciones está prevista como sanción administrativa (art. 143°).

B.- Reglamento de Construcción para el Municipio de Celaya, Gto.

El Municipio ordenará la demolición de construcciones o instalaciones superficiales, aéreas o subterráneas, cuando éstas ocupen la vía pública, en el caso de que no la lleven a cabo, el Municipio lo hará con cargo al propietario poseedor (art. 17°).

Igualmente el Municipio ordenará la demolición total o parcial con cargo al propietario cuando éste no cuente con la licencia para la realización de la obra. (art. 70°); así como cuando no cumpla con las ordenes giradas por el Municipio (art. 335°).

El propietario de la obra será requerido por el Municipio para que la demuela cuando ésta represente un peligro (art. 320°), así como cuando por falla geológica afecte estructuralmente las edificaciones. (art. 175°, fracción IV).

También se da el caso, en que el gobernado requiere demoler una obra o construcción, en tal caso deberá obtener la licencia correspondiente, por parte de la autoridad tratándose por ejemplo de zonas de patrimonio histórico, artístico y arqueológico (art. 290°); o bien de explosivos, deberá obtener la licencia federal correspondiente.

Cabe destacar que no se requerirá licencia cuando se trate de demoliciones de hasta ¼ aislado de 16 metros cuadrados (art. 57°).

C.- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Gto.

Prevé la demolición de construcciones como una medida de seguridad en caso de peligro inminente. (art. 84° frac. IV).

D.- Ley de Aguas para el Estado de Gto.

Señala como sanción la demolición de obras de infraestructura (art. 82 frac. IV, la cual se hará con cargo al infractor (art. 87).

7.1.- Análisis en relación con los artículo 14°, 16° y 21° constitucionales

La demolición independientemente de que puede ser solicitada por el gobernado, el Municipio la ordena como medida de seguridad y sanción, ante el desacato de sus ordenes; al respecto debemos mencionar que al igual que para las figuras anteriores, para que se imponga u ordene como sanción deberán respetarse las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los numerales 14° y 16° constitucionales, ahora bien, en sentido estricto el artículo 21° constitucional, establece que la autoridad administrativa únicamente podrá sancionar con multa o arresto, por lo que al ordenar la autoridad administrativa como sanción la demolición y además se prevea como sanción, en un reglamento gubernativo rebasa en exceso lo dispuesto en la Ley Fundamental.

Cabe señalar que la demolición se ordena con la finalidad de restablecer el orden publico o el interés social. Le son aplicables los criterios esgrimidos con respecto a la cancelación, la suspensión y la clausura, dado que se suscitan casos en los que no basta con una sanción de multa o arresto para restaurar el interés social y orden público, recordemos

también que se trata de leyes de distinta naturaleza a las señaladas en el artículo 21° constitucional, y que con ello no se vulnera el derecho de propiedad y que el gobernado voluntariamente en ejercicio de su derecho preexistente se obliga a la regulación jurídica de la materia.

8.- Sanciones del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto.

Finalmente abordaremos la forma en como se establecen las sanciones de multa, arresto, cancelación, suspensión, clausura, decomiso y demolición, en cada uno de los artículos que las refieren.

8.1.- Artículo 93°

“**Art. 93.-** Las infracciones o faltas a normas contenidas en el presente Bando Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas, serán sancionadas con multa y en su caso, cancelación de la licencia, permiso o autorizaciones de funcionamiento, suspensión, clausura, decomiso de mercancía y demolición de construcciones”.

Comentario

Este artículo ya fue analizado desde el principio de este capítulo, exponiendo en que consisten cada una de las sanciones y refiriendo en el análisis la opinión al respecto.

Sólo cabría mencionar que este artículo en relación con los artículos 70°, 72°, 73°, 74° y 75° del mismo ordenamiento, hacen extensiva la aplicación de este reglamento y demás reglamentos gubernativos y de policía, circulares, bandos y disposiciones administrativas a las actividades realizadas dentro del Municipio por los gobernados y regulados por el mismo en base a los ordenamientos citados a través de las autoridades correspondientes.

8.2.- Artículo 94°

“**Art. 94.-** Las infracciones cometidas por jornaleros, obreros y no asalariados, cuya percepción no rebase el salario mínimo por lo que toca a la multa, serán sancionados con una cantidad que no rebase un día de salario.

La imposición de una multa, se fijara en consideración al salario mínimo general para la zona del Municipio.”

Comentario

Este artículo se encuentra en concordancia con lo establecido en el artículo 21° constitucional con respecto a la sanción de multa, efectivamente la multa no deberá ser mayor al equivalente de un día de su ingreso.

8.3.- Artículos 95°, 97°, 98° y 101°

a).-

“**Art. 95.-** Se impondrá multa de (uno a cinco) días de salario a quien:

1.- Haga mal uso de los servicios públicos municipales e instalaciones destinadas a los mismos.

- 2.- Se niegue a colaborar en la realización de una obra de servicios sociales o beneficio colectivo, sin causa justificada.
- 3.- No mantenga aseado el frente de su domicilio, negociación y predio de su propiedad o posesión.
- 4.- Se niegue a vacunar a los animales domésticos de su propiedad o posesión.
- 5.- Fume en los establecimientos cerrados, destinados a espectáculos públicos.
- 6.- Practique juegos en los lugares y vialidades que representen peligro, para la vida o integridad corporal.
- 77.- Manejando un vehículo, no dé preferencia en los cruceros al paso de peatones, y principalmente a los invidentes, menores, ancianos e inválidos.
- 8.- Siendo el conductor de transporte de un servicio público, no mantenga su unidad limpia, no tenga depósito de basura.
- 9.- Conduciendo vehículos de propulsión no motorizada transiten por las vías públicas sin luces o reflejantes y placas que expida el Ayuntamiento.
- 10.- Siendo propietarios o conductores de cualquier vehículo lo estacionen en la banqueta, andadores, plazas públicas, jardines y camellones.
- 11.- No observen en sus actos el debido respeto a la dignidad humana y a las buenas costumbres.
- 12.- No tenga colocada en la fachada de su domicilio la placa con el número oficial asignado por el Ayuntamiento.”

b).-

“**Art. 97.-** Se impondrá multa de (uno a quince) días de salario mínimo a quien:

- 1.- Utilice o descargue contaminantes que alteren la atmósfera en perjuicio de la salud y de la vida humana o causen daños ecológicos.
- 2.- Utilice ampliificaciones de sonido cuyo volumen cause molestias a los demás vecinos y habitantes.
- 3.- Permita que en los baldíos de su propiedad o posesión se acumule basura y prolifere fauna nociva.
- 4.- No mantenga pintadas las fachadas o inmuebles de su propiedad o posesión de acuerdo con lo que establece el presente Bando.
- 5.- No bardee los terrenos baldíos de su propiedad o posesión que se encuentren dentro de las áreas urbanas del Municipio.”

c).-

“**Art. 98.-** Se le impondrá multa de (uno a treinta) días de salario mínimo a quien:

- 1.- Desperdicie el agua potable en sus domicilios o teniendo fugas en la red no lo comunique a la autoridad municipal.
- 2.- Arroje aguas residuales que contengan sustancias contaminantes en las redes colectoras, ríos, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos de agua, así como descargue y deposite desechos contaminantes en los suelos sin sujetarse a las normas correspondientes.”

d).-

“Art. 101.- Se impondrá multa de (uno a cincuenta) días de salario mínimo a los propietarios o poseedores de inmuebles que realicen cualquier obra de edificación sin la licencia o permiso correspondiente.”

Comentario

Por lo que se refiere a las conductas mencionadas en los artículos citados que se encuentran sancionados en el Reglamento del Bando, al imponer sanción pecuniaria mayor al equivalente de un día del ingreso, salario o jornal del infractor, en sentido estricto son contrarias a lo dispuesto por el artículo 21° constitucional; consecuentemente también vulneran lo dispuesto en el artículo 133° también de la Ley Fundamental, que señala que los jueces deberán arreglarse a lo dispuesto en la Constitución, los ordenamientos secundarios y reglamentarios a pesar de las disposiciones que en contrario contengan.

Evidentemente las multas fijas así como las determinadas en número de días o número de salarios serían inconstitucionales en sentido estricto, sin embargo estas situaciones no resueltas por el Constituyente, han sido abordadas por la S.C.J.N. determinando que las autoridades deberán hacer un razonamiento indicando los motivos por los cuales llegaron a la determinación del monto de la sanción impuesta. Lo mismo sucede tratándose de las multas fijadas en montos mínimos y máximos.

En el caso de la multa fija como ya se explicó es considerada inconstitucional, dado que no permite a la autoridad hacer un razonamiento en el que se tome en cuenta la situación y condiciones económicas del infractor, las circunstancias en que se cometió la infracción, así como su gravedad.

Por otro lado cuando la autoridad determina imponer el monto mínimo señalado para la multa, se dice que queda exento el oficial calificador de razonar su determinación, dado que no incurre en violación de garantías

Por lo que se refiere a las multas consideradas como créditos fiscales su tratamiento es distinto y hasta cierto punto similar al del secuestro, dado que por considerarse créditos fiscales, llega un momento en que la autoridad para garantizar el pago puede llevar a cabo el secuestro de bienes.

8.4.- Artículo 96

“Art. 96.- Se impondrá multa de (uno a diez) días de salario mínimo a quien:

- 1.- Ingiera a bordo de cualquier vehículo en la vía pública, bebidas alcohólicas, incluso aquellas consideradas como de moderación.
- 2.- Se niegue a desempeñar funciones declaradas obligatorias por las leyes electorales, sin causa justificada.
- 3.- Se le sorprenda tirando basura o cualquier desecho contaminante en las vías públicas, parques, jardines, bienes de dominio público, de uso común y predios baldíos.
- 4.- Siendo propietario o poseedor de un vehículo de propulsión motriz, contamine el medio ambiente de la ciudad.
- 5.- Siendo usuario de un servicio público establecido no lo conserve en forma adecuada o altere sus sistemas de medición.
- 6.- Obteniendo autorización, licencia o permiso para la realización de la actividad que se consigne en el documento, no la tenga a la vista o se niegue a exhibirla a la autoridad.

- 7.- Invada las vías y sitios públicos con objetos que impidan el libre paso de los transeúntes y vehículos.
- 8.- Ingieran bebidas alcohólicas o de moderación en vía pública.
- 9.- No cooperen con las autoridades municipales en el establecimiento de viveros, forestación, reforestación de zonas verdes y parques o destruyan los árboles plantados frente o dentro de su domicilio, salvo causa justificada.
- 10.- Haga pintas en las fachadas de los bienes públicos o privados sin la autorización del Ayuntamiento o de los propietario.
- 11.- Solicite, con falsas alarmas los servicios de policía, bomberos de establecimientos médicos o asistenciales públicos.
- 12.- Realice actos indebidos que alteren el orden o la tranquilidad en lugar público.
- 13.- Produzca ruidos, por cualquier medio que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.
- 14.- Consuma estupefacientes o psicotrópicos sin perjuicio de las sanciones revistas en las leyes penales, en lugares públicos.
- 15.- Use prendas u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad y atenten contra la seguridad pública.
- 16.- Pinten en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente.
- 17.- Dañe árboles, remueva o corte el césped, flores o tierra, sin permiso de la autoridad, en bienes de uso común.
- 18.- Falta de respeto al público asistente a eventos o espectáculos públicos por parte del propietario del establecimiento, de los organizadores o de sus trabajadores, así como por parte de los actores, artistas o deportistas.
- 19.- Permita a menores de edad, el acceso a lugares en los que expresamente les está prohibido el ingreso.
- 20.- Azuze o no contenga a cualquier animal que pueda atacar a las personas.
- 21.- Invite o permita la prostitución o el comercio carnal, en vía pública.
- 22.- Detone cohetes, encienda juegos pirotécnicos, haga fogatas o utilice negligentemente combustibles o sustancias peligrosas, eleve globos de fuego sin permiso de la autoridad.
- 23.- Prefiera voces, realice actos o adopte aptitudes que constituyan falsas alarmas de siniestros, que puedan producir o produzcan el temor o pánico colectivos.
- 24.- Maltrate, ensucie o haga uso indebido de las fachadas de edificios públicos, estatuas, monumentos, postes y arbotantes, o en bienes de propiedad privada, sin autorización legítima.
- 25.- Cubra, borre o altere los letreros o señales que identifiquen los lugares públicos, las señales oficiales o los números y letras que identifiquen los inmuebles o cualesquiera indicador oficial.
- 26.- Altere el orden, arroje cojines, líquidos o cualquier objeto, prenda fuego o provoque altercados en los espectáculos o en la entrada de ellos.
- 27.- Ofrezca o propicie la venta de boletos de espectáculos públicos con precios superiores a los autorizados por las autoridades correspondientes, salvo en los casos legalmente permitidos.”

Comentario

Las conductas mencionadas en el Reglamento del Bando se encuentren sancionadas con sanción pecuniaria de más del equivalente a un día del ingreso, salario o jornal del infractor, por lo que en sentido estricto contrarían en sentido estricto lo dispuesto por el

artículo 21° de la Ley Fundamental; consecuentemente vulneran lo establecido en el artículo 133° también de la Ley Fundamental, que establece que los jueces deberán arreglarse a lo dispuesto en la Constitución, los ordenamientos secundarios y reglamentarios a pesar de las disposiciones que en contrario contengan.

Cabe mencionar que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 28 de Septiembre del 2001, el acuerdo único de fecha 24 de Agosto del mismo año, por el cual se aprobó la adición al artículo en comento, con un último párrafo, para quedar como sigue:

“Artículo 96.-

En el caso de los incisos 10, 26, y 24 del presente artículo, se impondrá multa de 20 a 50 días de salario mínimo en la zona y arresto hasta por 36 horas, a las personas que hagan pintas en las fachadas de los bienes públicos o privados sin la autorización del H. Ayuntamiento o de los propietarios, o pinte en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente. Al momento de fijar la sanción se tomará en cuenta las condiciones económicas del infractor. La imposición de las sanciones a que se refiere este párrafo, no eximen de la reparación del daño causado.”

Dicha adición vulnera nuevamente en sentido estricto lo dispuesto en el artículo 21° constitucional, dado que este numeral establece como sanciones únicamente la multa o el arresto, en forma separada y no conjunta, como lo dispone la adición; consecuentemente se vulnera también lo dispuesto en el artículo 133° constitucional que establece el Principio de Supremacía Constitucional, así como el Principio de Legalidad.

No obstante lo anterior y atendiendo a lo establecido en la jurisprudencia, fuente formal del Derecho, se estima que con respecto a la multa, ésta tendrá el mismo tratamiento que en el caso anterior tratándose de montos establecidos entre un mínimo y un máximo, así como las ordenadas por el mínimo.

Sin embargo la imposición conjunta de multa y arresto reviste el carácter de inconstitucional, ya que aún recurriendo a la jurisprudencia existen criterios de la S.C.J.N. que establecen el derecho de permutar la multa por el arresto, unos a favor del gobernado y otros a favor de la autoridad, es decir, que son encontrados, situación que no dilucida el conflicto. Por su parte la doctrina establece que corresponde al gobernado el derecho de optar. Aunado a lo anterior, como ya se dijo con anterioridad, existe una gran diferencia entre lo penal y lo administrativo, y es en materia penal donde comúnmente se permite la imposición conjunta de sanciones pecuniarias y privativas de la libertad, en función de los fines y naturaleza de la materia penal. A no ser que se trate de una responsabilidad penal y administrativa podrán imponerse ambas sanciones.

8.5.- Artículo 99°

“Art. 99.- Se impondrá multa de (uno a treinta) días de salario mínimo y decomiso de los bienes y objetos a quien, en ejercicio de sus actividades comerciales, industriales o profesionales invada algún bien de dominio público”

Comentario

En este artículo se imponen dos sanciones en forma conjunta, la multa y el decomiso de los bienes y objetos; al respecto debemos indicar que la autoridad administrativa únicamente puede imponer multa o arresto, multa equivalente a un día de su ingreso, salario o jornal y arresto hasta por treinta y seis horas.

Ahora bien, el decomiso sólo puede ser ordenado por la autoridad judicial y procede por la comisión de un delito y opera respecto de los instrumentos, objetos y productos del ilícito.

Atendiendo lo anterior, la sanción correspondiente debe ser únicamente la de multa equivalente a un día de su ingreso, ya que el decomiso sería anticonstitucional en sentido estricto por virtud de lo establecido en el artículo 21° de la Ley Fundamental.

No obstante lo anterior para que la autoridad aplique la multa señalada deberá atender a lo indicado con anterioridad tratándose de multas cuyos montos se fijen entre un mínimo y un máximo, así como las que se ordenen por el mínimo.

Por lo que hace al decomiso, considero que el término se encuentra mal empleado. Porque cuando la conducta se establece en una ley administrativa se está en presencia de una infracción, en cambio si se encuentra prevista en el Código Penal, se está en presencia de un delito y sí puede llegar a decretarse el decomiso.

Para que una autoridad pueda llevar a cabo el secuestro de los bienes, deberá fundamentar su acto no sólo en un reglamento gubernativo sino en la ley de la materia aplicable para que se configure la infracción, además deberá motivar en razón de que llego a tal determinación, y puede ser que con la imposición de la multa no se logre el restablecimiento del orden, seguridad públicos e interés social, de esa forma podría ser valida la actuación de la autoridad, dado que cubre los requisitos de fudamentación y motivación.

Ahora bien, si se trata de un delito si podría generarse una responsabilidad penal y una responsabilidad administrativa, por lo que toca a la administrativa puede ordenarse la multa en virtud de la infracción y por lo que toca a la responsabilidad penal podría decretarse el decomiso correspondiente en el momento procesal oportuno, previo aseguramiento que de los objetos, instrumentos y/o productos haga el Agente del Ministerio Público. Atendiendo a estos razonamientos explicados por la jurisprudencia la actuación de la autoridad sería válida.

8.6.- Artículo 100°

“Art. 100.- Se impondrá multa de (uno a cuarenta) días de salario mínimo y clausura, a la persona que realice cualquier actividad comercial, industrial tenga el funcionamiento de instalaciones abiertas al público destinadas a la prestación de espectáculos y diversiones públicas sin la autorización del Ayuntamiento.”

Comentario

El citado numeral al igual que el anterior señala sanciones conjuntas de multa y clausura, con respecto a la multa, ésta debe ser equivalente a un día de su ingreso. Respecto de la clausura, como ya lo habíamos mencionado con anterioridad carece de constitucionalidad, dado que si bien es cierto la autoridad administrativa está facultada para practicar visitas domiciliarias y verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía con objeto de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, también es cierto que el artículo 16° constitucional en ninguna de sus partes señala expresamente como sanción a la clausura y mucho menos como una facultad reservada a la autoridad.

Por lo anterior se concluye que la sanción que debe aplicarse es la de multa equivalente a un día de su ingreso, dado que la clausura revestiría el carácter de anticonstitucional, en sentido estricto conforme al artículo 21° constitucional.

No obstante lo anterior es la misma redacción del artículo 100° del Reglamento del Bando la que nos da la idea y procedencia del actuar de la autoridad, por lo que atendiendo a lo establecido en la jurisprudencia como fuente del Derecho, se dice que el gobernado al obtener una licencia que le permite ejercer su derecho preexistente traducido en la titularidad y ejercicio de la actividad comercial, industrial, de servicios, espectáculos o de la que se trate, debe sujetarse a la regulación jurídica de la materia a la que se ha sometido de forma voluntaria.

Aunado a lo anterior se esgrimen razones referidas a la necesidad de mantener el orden público e interés social, y que sólo con la clausura podría lograrse el cometido, dado que la multa sería insuficiente; otra razón derivada de la anterior es que con la clausura no se vulnera al gobernado en su derecho de propiedad, porque ésta está dirigida al funcionamiento del establecimiento, también deberá atenderse a la naturaleza de la ley de la que deriva el acto, ya que su fundamento puede ser no sólo un reglamento sino una ley también; todas estas razones deberá tomar en cuenta la autoridad y darlas a conocer al gobernado para que no se incurra en violaciones a sus garantías y para su actuación se considere válida.

8.7.- Artículo 102°

“**Art. 102.-** Se impondrá multa hasta por (trescientos sesenta y cinco) días de salario mínimo y en su caso la cancelación de la concesión y el pago al erario municipal del año causado, al concesionario que preste un servicio público en contravención a lo estipulado en la concesión.

Comentario

En este caso es indudable que deberá referirse la autoridad al régimen de la concesión, para verificar las formas en que opera la cancelación de la concesión del servicio público de que se trate, no olvidemos que la regulación varía dependiendo del servicio público de que se trate, y como ya se vio con anterioridad corresponde a la Tesorería en el caso del servicio público de mercados, ordenar la cancelación de la concesión, por citar un ejemplo.

A manera de no abundar en esta figura jurídica dado que el tema de este trabajo de investigación sólo son las sanciones que establece el artículo 93° del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto., diremos que a diferencia de la licencia, el permiso y la autorización, su régimen jurídico es específico y tiene notas muy distintivas en temas tales como la capacidad financiera, la capacidad técnica, lo referente a la garantía que debe otorgar el solicitante para que le sea concedida, el principio de rescate, el principio de reversión y entre otros; en tratándose de la concesión el gobernado no tiene un derecho preexistente, por su parte la autoridad no tiene obligación de otorgarlo, asimismo una vez otorgada la concesión se requiere de su publicación.

8.8.- Artículo 103°

“**Art. 103.-** Se impondrá arresto hasta por (veinticuatro) horas independientemente de la sanción económica impuesta al infractor que cause grave perjuicio, a un servicio público.

Comentario

En este supuesto, la imposición de arresto independientemente de la sanción económica, es anticonstitucional, en otras palabras, el imponer conjuntamente multa y arresto es anticonstitucional, ya que es bastante claro el artículo 21° constitucional, al señalar que las sanciones que impondrá la autoridad administrativa son multa o arresto únicamente, y que en caso de no ser pagada la multa se permutara por el arresto correspondiente; en ningún momento establece que puedan imponerse en forma conjunta las sanciones, por lo que imponer arresto independientemente de la sanción económica es anticonstitucional, ya que excede lo previsto en la Ley Fundamental.

Por lo que se refiere al arresto en forma individual, éste no excede del término establecido en el artículo 21° constitucional.

Puede darse el caso de que una conducta tipifique un delito además de una infracción administrativa. Para la infracción administrativa y su responsabilidad se sancionará con multa. Para la responsabilidad penal podrá imponerse pena pecuniaria y pena privativa de la libertad; sin olvidar que la calificación de la infracción administrativa corresponde a las autoridades administrativas, mientras que la determinación de la penas corresponde a la autoridad judicial.

Es importante mencionar que por tratarse de un servicio público, la autoridad deberá remitirse a la regulación jurídica correspondiente a la materia de que se trate.

8.9.- Artículo 104°

“Art. 104.- Se determinará la clausura de los establecimientos comerciales, industriales y aquellos destinados a la prestación de espectáculos, diversiones públicas, construcciones, demoliciones y excavaciones, cuando no se pague la multa o exista rebeldía manifiesta para cumplir lo dispuesto en el presente Bando.”

Comentario

Como se vio, al analizar la clausura, ésta es contemplada como medida de seguridad y como sanción por incumplimiento, ya sea de ordenes o instrucciones giradas por la autoridad o por incumplimiento de ordenamientos legales.

Reiteramos que la clausura en sentido estricto reviste la característica de anticonstitucional dado que no se encuentra expresamente consignada por la Constitución, como facultad de la autoridad administrativa, con base en lo dispuesto por los artículos constitucionales 21° y 16° en su párrafo once.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa la clausura tiene como motivo un incumplimiento o rebeldía por parte del gobernado, puede darse el caso que como resultado de una visita de inspección se conmine al visitado a cumplir con una medida de seguridad o a pagar una multa por infracciones (administrativas), si el gobernado no cumple, la autoridad válidamente podrá ordenar la clausura con base en diferentes razonamientos que deberá plasmar en su orden escrita, razonamientos tales como que el gobernado sabía de las consecuencias de su desacato ante las ordenes giradas por la autoridad con base en una ley y reglamento; que como titular de un derecho regulado jurídicamente debe cumplir con la regulación; que la finalidad de la clausura sea de interés social; que con ella no se afecta su derecho de propiedad y otros que como éstos se encuentran respaldados por la

jurisprudencia establecida por la S.C.J.N. y que forman parte del Derecho por ser una de sus fuentes.

8.10.- Artículo 105°

“Art. 105.- El presidente municipal podrá condonar o conmutar una multa impuesta a un infractor cuando éste por situación económica, social o cultural, así lo requiera.”

Comentario

Más que una sanción, se refiere a una delegación de facultades, en este caso para imponer la sanción, situación prevista en los ordenamientos ya analizados en este capítulo y que también prevé la Ley Orgánica Municipal en su artículo 70° fracción XVIII y 221°. La condonación y conmutación más que una sanción, se considera como un privilegio o beneficio para el infractor. Por ello no abundaremos en el tema, dado que como se estableció al inicio de este capítulo el objeto de este trabajo de investigación lo son las sanciones que señala el artículo 93° del Reglamento del Bando de Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Efectivamente corresponde a las autoridades municipales cumplir y hacer cumplir la ley, es decir, aplicar las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones legales de orden municipal y estatal de aplicación municipal, en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional; lo que hace extensiva la aplicación y cumplimiento de los ordenamientos mencionados, así como por lo establecido en los artículos 70°, 72°, 73°, 74°, 75°, 80° y demás relativos aplicables del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto..

La delegación de facultades para llevar a cabo el procedimiento de calificación de infracciones se encuentra previsto en los artículos 70° fracción XVIII y 221° de la Ley Orgánica Municipal, así como en cada uno de los ordenamientos analizados en este trabajo de investigación. Cabe mencionar que en cada uno de los mencionados ordenamientos se prevé un procedimiento de calificación de las infracciones.

Para sancionar una infracción, independientemente de la sanción de que se trate, ésta debe estar expresamente prevista como tal en la ley, reglamento, bando o disposición administrativa; durante el procedimiento de calificación e imposición de la sanción deberán respetarse las garantías de legalidad y audiencia consagradas en los artículos 14° y 16° de la Ley Fundamental, principalmente en lo que se refiere a la oportunidad de defensa y oposición, para expresar las pretensiones opositoras, así como la oportunidad probatoria, para ofrecer pruebas, demostrar los hechos y consecuentemente las pretensiones; asimismo deberán respetarse los demás aspectos secundarios que integran el procedimiento. Observar las garantías de audiencia y legalidad no sólo es una obligación constitucional, sino que también es una obligación en los reglamentos y leyes analizados, así como en la Ley Orgánica Municipal, específicamente en su artículo 223°, donde se establece esta obligación.

En cada uno de los reglamentos y leyes analizados se prevé observar para la determinación de la sanción, aspectos tales como: la apreciación de las circunstancias y condiciones en que se cometió la infracción, la situación económica y personal del infractor, así como que la sanción se encuentre expresamente consignada y prevista en la ley y su gravedad.

Hemos observado como la autoridad municipal en los reglamentos y leyes se encuentra facultada para emitir actos como permisos, autorizaciones, licencias; así como para imponer sanciones como la cancelación, la suspensión, la clausura, el decomiso, la demolición, arresto o multa.

Sin embargo, constitucionalmente las autoridades administrativas se encuentran facultadas únicamente para sancionar con multa equivalente a un día de su ingreso, o con arresto hasta por treinta y seis horas; incurriendo en exceso y violación a los Principios de Supremacía Constitucional, y de Legalidad, al imponer las autoridades administrativas las

sanciones mencionadas líneas arriba; y más aún al ordenar en forma conjunta la aplicación de dos o más sanciones de las mencionadas.

Por lo anterior sanciones como el decomiso, la clausura, la suspensión, la cancelación y demolición, en sentido estricto y a simple apreciación son inconstitucionales en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° de la Ley Fundamental, que faculta a las autoridades administrativas a sancionar únicamente con multa o arresto infracciones a reglamentos gubernativos y de policía; es decir, que limita a dos situaciones una a infracciones a reglamentos de gobierno y de policía, y dos a sancionar únicamente con multa equivalente a un día del ingreso o con arresto hasta por treinta y seis horas.

Ahora bien, a partir de estos argumentos surge la necesidad de encontrar justificación o razón legal para la existencia de estas sanciones.

Así pues en el intento por dar justificación legal a estas figuras, se dice que el decomiso y la clausura tienen una razón de existir basada en el poder sancionador de la administración pública, ya que sin el régimen de sanciones administrativas, ninguna ley, ni reglamento administrativos tendrían eficacia jurídica, es decir, que nada pasaría si no pudiera sancionarse una ley o reglamento administrativo, siempre y cuando nos encontremos ante el supuesto de que el Estado pudiera sufrir perjuicios por la realización de determinadas actividades, y concretamente en su patrimonio; además no podrían alcanzarse los fines y objetivos de la administración pública. Esta idea tiene validez y razón de ser, ya que se vincula con el poder sancionador de la administración pública.

Otra de las razones en la que encuentran justificación las sanciones mencionadas es en el párrafo tercero del artículo 27° constitucional, al reconocer a estas sanciones como verdaderas modalidades a la propiedad.

Sin embargo esta idea no es del todo precisa por simple definición de conceptos, así es, puesto que por modalidades a la propiedad debe entenderse la posibilidad de establecer limitaciones a la propiedad privada en virtud de intereses de la sociedad, éstas se encuentran establecidas en la ley de forma general, abstracta y permanente, además no implican un cambio de titular. De manera que el decomiso, como la clausura, la suspensión, la cancelación y la demolición no constituyen una verdadera modalidad a la propiedad privada.

La clausura y el decomiso son actos anticonstitucionales, violatorios de los artículos 16° en su fracción II, en relación con el artículo 21° constitucionales, y 22° en relación con el 21° constitucionales, respectivamente; tratándose de la cancelación, suspensión y demolición, el artículo 21° en relación con el 14° y 16° todos constitucionales. Para que estas sanciones no busquen y encuentren justificación en el poder sancionador de la administración, en el régimen de sanciones administrativas o en las modalidades a la propiedad privada es necesaria una reforma.

La reforma que se propone, se refiere a la forma en como se encuentran previstas las sanciones, y a la forma en que se ordena su imposición, partiendo:

- Primero, de la base de que las autoridades administrativas únicamente pueden imponer multa o arresto. Multa equivalente a un día del ingreso del infractor, ya sea que se trate de

salario, jornal o ingreso en general; y arresto hasta por treinta y seis horas; aclarando que estos parámetros son los máximos y no los mínimos previstos por la Ley Fundamental.

- Segundo, que la imposición de la cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento, la suspensión, clausura, decomiso de mercancías y demolición de construcciones; ordenadas como sanción por la autoridad administrativa, en sentido estricto son anticonstitucionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° de la Ley Fundamental, en relación con el 14° y 16° constitucionales, así como con el Principio de Legalidad y el Principio de Supremacía Constitucional.

- Tercero, que la leyes secundarias y reglamentos sí prevén la cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento, la suspensión, clausura, decomiso de mercancías y demolición de construcciones, como sanciones que pueden ordenar las autoridades administrativas

- Cuarto, ante la contradicción que existe entre la Ley Fundamental, leyes secundarias y reglamentos, es menester recurrir a las fuentes del Derecho y concretamente a la interpretación jurídica, la jurisprudencia.

No obstante lo anterior resulta conveniente precisar que el Derecho no sólo se integra por lo establecido en la ley escrita, también son fuentes del Derecho la jurisprudencia, la doctrina, la costumbre y los usos y los principios generales del Derecho.

La jurisprudencia, se entiende como la interpretación que de la ley hacen los tribunales (federales), cuando aplican a cinco casos concretos sometidos a ellos, es una interpretación jurídica que de la ley se hace para llenar los vacíos de la ley, que se convierten en obligatorias y todos los tribunales inferiores de la República deben acatar y aplicar.

Por ello ante las lagunas y vacíos de la ley deberá recurrirse a las fuentes del Derecho. Para resolver un conflicto primeramente deberá aplicarse la ley conforme a su letra o a su interpretación jurídica y luego se aplicarán los principios generales del Derecho, conforme al artículo 14° constitucional en su último párrafo. También se dice que se aplica la ley, a falta de esta los principios generales del Derecho, después la jurisprudencia, la costumbre y el uso y finalmente la doctrina.

Atendiendo a lo anterior ante un conflicto de la ley que pueda revestir el carácter de anticonstitucional deberá acudir a las fuentes del Derecho, en el caso particular hemos acudido a la interpretación jurídica del Derecho, la jurisprudencia, la que sustenta y apoya la actuación de las autoridades municipales que imponen por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, sanciones consistentes en multa, arresto, suspensión, cancelación, clausura, decomiso y demolición. La debida actuación de la autoridad también está robustecida por los usos y costumbres, así como por la doctrina.

Se sugiere por todo lo anterior, una reforma al artículo 21° constitucional, con el objeto de que la cancelación de la licencia, permiso o autorización de funcionamiento, la suspensión, clausura, decomiso de mercancías y demolición de construcciones, previstas como sanciones no sólo en el Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto., no revistan el carácter de inticonstitucionales, ampliando, determinando, especificando, así las facultades de la autoridades administrativas desde la Ley Fundamental, en el sentido de que constitucionalmente puedan ordenarlas. Evitando con ello que se vulneren las garantías del gobernado por un lado; por otro lado, evitar que las autoridades administrativas busquen una justificación en las modalidades que se

imponen a la propiedad, en el poder sancionador así como en el régimen de sanciones administrativas de forma imprecisa y confusa.

La reforma consiste en eliminar la limitante establecida en el artículo 21º constitucional para evitar confusiones, o bien aumentar en el texto constitucional la gama de sanciones terminando específicamente la mismas. En tanto no sea debidamente subsanado este aspecto a partir de la Ley Fundamental, el gobernado insistirá en optar por la interposición del amparo en función de la inconstitucionalidad del acto reclamado y en virtud de tratarse de una ley heteroaplicativa argumentando que se le causa un acto de molestia o privación en sus garantías.

Finalmente diremos que existe una inconstitucionalidad por parte de la actuación de la autoridad administrativa al actuar en contravención a lo dispuesto por la Ley Fundamental, el principio de Legalidad y Supremacía Constitucional; actuación que aparentemente desaparece al recurrir a la interpretación del Derecho y otras fuentes, que establecen perfectamente que las sanciones de multa y arresto se refieren a reglamentos gubernativos y de policía mientras que las otras sanciones se derivan de leyes cuya naturaleza jurídica es distinta, a lo que se suman razonamientos basados en que la actuación de la autoridad es válida en función también de la naturaleza jurídica del acto material y formalmente administrativo, que es válida la actuación en función de la finalidad y objetivo del Derecho que es regular la conducta, actividades y relaciones del hombre para alcanzar el orden público e interés social.

Por último cabe mencionar que aún y cuando la Ley Fundamental no prevé en forma expresa las sanciones que nos ocupan, caso muy particular de la clausura, por citar alguna de ellas, desde el momento en que la jurisprudencia aborda el tema, esta reconociendo su existencia y validez, situación que genera otro conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. "TERORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". PRIMER CURSO. 14a ed. Ed. Porrúa. México. 1999. pp. 1134.
- 2.- BURGOA O. IGNACIO. "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". 30a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 814
- 3.- CALZADA PADRÓN FELICIANO. "DERECHO CONSTITUCIONAL". Ed. Harla. México. 1998. pp. 559.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Ed. Limusa. México. 1998. pp. 235.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO Y OTRO. "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". SEGUNDO CURSO. Ed. Limusa. México. 1998. pp. 205.
- 6.- GARZA GARCIA CESAR CARLOS. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO". Ed. Mc, Graw Hill. México. 1997. pp. 406.
- 7.- MARTINEZ MORALES RAFAEL I. " DERECHO ADMINISTRATIVO". PRIMER CURSO. 2a. ed. Ed. Porrúa. México. 1994. pp. 316.
- 8.- OVALLE FAVELA JOSE. "DERECHO PROCESAL CIVIL". 7a. ed. Ed. Harla. México. 1998. pp. 431.
- 9.- PEREZ LEON ENRIQUE E. "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO". 4a. ed. Ed. Yunko. Mpexico. 1981. pp. 240.
- 10.- QUNTNA ROLDAN CARLOS F. "DERECHO MUNICIPAL". 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. pp. 630.
- 11.- RAMÍREZ FONSECA FRANCISCO. "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL". 6a. ed. Ed. Pac. México. 1990. pp. 573.
- 12.- RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. "DERECHO MUNICIPAL". Ed. Porrúa. México. 1985. pp. 446.
- 13.- ROBLES MARTINEZ REYNALDO. "EL MUNICIPIO". 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 2000. pp. 381.

14.- SÁNCHEZ BRINGAS ENRIQUE. "DERECHO CONSTITUCIONAL". 3a. Ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp.750.

15.- SERRA ROJAS ANDRES BELTRI. "DERECHO ADMINISTRATIVO". PRIMER CURSO. 19a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998. pp. 905.

16.- SERRA ROJAS BELTRI ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO". SEGUNDO CURSO. 18a. ed. Ed. Porrúa. México. 1997. pp. 900.

LEGISLACIÓN

- 1.- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política.
- 2.- GUANAJUATO. Constitución Política del Estado.
- 3.- GUANAJUATO. Ley Orgánica Municipal para el Estado.
- 4.- GUANAJUATO. Ley de Desarrollo Urbano para el Estado.
- 5.- GUANAJUATO. Ley de Alcoholes para el Estado.
- 6.- GUANAJUATO. Ley de Hacienda para los Municipios del Estado.
- 7.- GUANAJUATO. Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado.
- 8.- GUANAJUATO. Ley de Protección Civil para el Estado.
- 9.- GUANAJUATO. Ley para la Preservación y Protección del Ambiente del Estado.
- 10.- GUANAJUATO. Ley de Aguas para el Estado.
- 11.- GUANAJUATO. Ley Ganadera para el Estado.
- 12.- GUANAJUATO. Código Fiscal para el Estado.
- 13.- CELAYA. Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno.
- 14.- CELAYA. Reglamento del Mercados y Vendedores Ambulantes del Municipio.
- 15.- CELAYA. Reglamento para el Funcionamiento de los Establecimientos Comerciales y de Servicios del Municipio.
- 16.- CELAYA. Reglamento de Construcción del Municipio.

OTRAS FUENTES

- 1.- ARTEAGA NAVA ELLISUR. "DICCIONARIO JURÍDICOS TEMÁTICOS DERECHO CONSTITUCIONAL". VOLUMEN 2. Ed. Harla. México. 1999. pp. 102.
- 2.- DE PINA RAFAEL Y DE PINA VARA RAFAEL. "DICCIONARIO DE DERECHO". 16a ed. Ed. Porrúa. México. 1989. pp. 509.
- 3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". I. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998.
- 4.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". II. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998.
- 5.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". III. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998.
- 6.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". IV. 11a. ed. Ed. Porrúa. México. 1998.
- 7.- MARTINEZ MORALES RAFAEL I. "DICCIONARIO JURÍDICO TEMÁTICO. DERECHO ADMINISTRATIVO". VOLIMEN 3. Ed. Harla. México. 1999. pp. 247.
- 8.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA." Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Julio de 1995. Tesis: II.1o.P.A.2 A. Página: 275.
- 9.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "MULTAS. ARBITRIO DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONERLAS ENTRE EL MINIMO Y EL MAXIMO PERMITIDO POR LA LEY. DEBE RAZONARSE." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Tesis: 702. Página: 517. NOTA: Tesis I.2o.A.J/6, Gaceta número 7, pág. 22; Semanario Judicial de la Federación, tomo I, Segunda Parte-2, pág. 836.
- 10.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "MULTAS, FALTA DE MOTIVACION DE LAS. NO IMPORTA VIOLACION DE GARANTIAS CUANDO SE IMPONEN LAS MINIMAS." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990. Página: 298.

11.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "CLAUSURA PREVISTA COMO SANCIÓN POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS A LEYES. NO ES VIOLATORIA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: V, Junio de 1997. Tesis: P. XCII/97. Página: 142. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de junio en curso, aprobó, con el número XCII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de junio de mil novecientos noventa y siete.

12.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "CLAUSURA, CANCELACION Y SUSPENSION DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO A ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES, NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. (BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO)." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIII, Febrero de 1994. Página: 286.

13.- TESIS JURISPRUDENCIAL "CLAUSURA DE GIROS MERCANTILES REGLAMENTADOS. LA LICENCIA CORRESPONDIENTE ES REQUISITO NECESARIO PARA ACREDITAR EL INTERES JURIDICO EN EL AMPARO." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV, Julio de 1994. Página: 488.

14.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "CLAUSURA, SUSPENSION IMPROCEDENTE CONTRA LA ORDEN DE. ACTO CONSUMADO Y NO CONTINUADO." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: VII, Enero de 1991. Página: 169.

15.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "CLAUSURA EJECUTADA. CONTRA ELLA ES JURIDICAMENTE CORRECTO CONCEDER LA SUSPENSION, POR SER UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO." Octava Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Tesis: 982. Página: 774. NOTA: Tesis I.2o.A.J/15, Gaceta número 22-24, pág. 97.

16.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "CLAUSURA. SUSPENSION. Séptima Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Tesis: 983. Página: 775.

17.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "SUSPENSION PROVISIONAL, OTORGAMIENTO, ACTOS INMINENTES." Octava Época. Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIII, Enero de 1994. Página: 319.

18.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "SUSPENSION. CLAUSURA EJECUTADA, NO ES UN ACTO DE TRACTO SUCESIVO. PARA EFECTOS DE LA. Novena Época. Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, Octubre de 1995. Tesis: I.1o.A.10 A. Página: 636.

19.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "INSTRUMENTOS, OBJETOS O PRODUCTOS DEL DELITO, ASEGURAMIENTO DE. EL ARTÍCULO 181 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO PREVÉ, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE ENERO DE 1994, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Tesis: 1a. XXXIX/2000. Página: 249.

20.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "INSTRUMENTOS Y OBJETOS DEL DELITO, DECOMISO DE LOS." Séptima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 181-186 Segunda Parte. Página: 62.

21.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "MERCANCIA EXTRANJERA. SU PERDIDA EN FAVOR DEL FISCO FEDERAL POR NO ACREDITARSE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAIS, NO CONSTITUYE CONFISCACION DE BIENES (ARTICULO 130 DE LA LEY ADUANERA VIGENTE EN 1988)." Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Mayo de 1996. Tesis: P. LXXV/96. Página: 114. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de mayo en curso, aprobó, con el número LXXV/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a trece de mayo de mil novecientos noventa y seis.

22.- TESIS JURISPRUDENCIAL. "FACULTAD ECONOMICO COACTIVA. SU EJERCICIO NO PUEDE CALIFICARSE DE VIOLENCIA NI PUGNA CON LA CONSTITUCION." Séptima Época. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo III, Parte TCC. Tesis: 842. Página: 644.