

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS
SANCIONES PREVISTAS EN EL
ARTÍCULO 152 DE LA LEY GENERAL
DE BIENES NACIONALES**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN ALFREDO MONTIEL NATARÉN.



Asesor: Lic. Virginia Reyes Martínez.

MAYO DE 2005

m344995

ÍNDICE

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN.	II
CAPÍTULO PRIMERO	
EL NOTARIO Y LA FUNCIÓN NOTARIAL.	
1.1. El Notario Público.	1
1.1.1. Concepto Doctrinal y Legal de Notario.	1
1.1.2. Antecedentes del Notariado en México.	2
1.1.3. El Notario como Autoridad.	13
1.2. La Función Notarial y los Instrumentos en que se Apoya.	17
1.2.1. Naturaleza Jurídica y Características de la Función Notarial.	17
1.2.2. La Fe Pública y Fe Notarial.	20
1.2.3. El Instrumento Público y sus Requisitos Formales.	23
1.2.3.1. Producción del Instrumento Público.	26
1.2.3.2. El Protocolo.	32
1.2.3.3. Publicidad de los Derechos Reales.	35
1.3. El Notario del Patrimonio Inmueble Federal.	37
1.3.1. Designación.	37
1.3.2. Facultades y Obligaciones.	40
1.3.3. Imposición de Sanciones en términos de la Ley General de Bienes Nacionales.	42
CAPÍTULO SEGUNDO	
TEORÍA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.	
2.1. Concepto de Sanción Administrativa.	45
2.2. Infracción Administrativa.	47
2.2.1. Diferencia entre Infracción y Delito.	47
2.3. La Sanción Administrativa como Resultado del Incumplimiento de un Deber Jurídico.	51

2.4. Finalidad de la Sanción Administrativa.	52
2.5. Tipos de Sanciones Administrativas.	54
2.5.1. Sobre la Persona.	54
2.5.2. Sobre el Patrimonio de la Persona.	55
2.6. La Sanción Administrativa Derivada de un Acto Administrativo.	55
2.6.1. Efectos del Acto Administrativo.	60
2.7. Bases Constitucionales para la Facultad Sancionadora de la Administración Pública.	62

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN.

3.1. Concepto y Principios del Procedimiento Administrativo.	64
3.2. Marco Jurídico del Procedimiento Administrativo de Sanción.	70
3.3. Formalidades del Procedimiento.	75
3.4. Requisitos del Procedimiento Administrativo.	77
3.5. Características del Procedimiento Administrativo.	81
3.6. Etapas del Procedimiento Administrativo de Sanción.	83
3.6.1. Inicio del Procedimiento.	85
3.6.2. Notificación y Derecho de Audiencia.	87
3.6.3. Ofrecimiento, Desahogo y Valoración de Pruebas.	89
3.6.4. Resolución.	90
3.6.5. Ejecución de las sanciones.	91
3.7. Medios de Impugnación.	93
3.7.1. Recurso de Revisión.	93
3.7.2. Juicio de Nulidad.	95
3.7.3. Juicio de Amparo.	97

CAPÍTULO CUARTO

GARANTÍAS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD JURÍDICA.

4.1. Las Garantías Individuales.	102
4.1.1. Clasificación de las Garantías.	106
4.2. Garantías de Seguridad Jurídica.	119
4.2.1. Irretroactividad de la Ley.	120
4.2.2. Garantía de Audiencia.	127
4.2.3. Legalidad de los Actos de Autoridad.	142
4.2.3.1. Mandamiento Escrito.	144
4.2.3.2. Autoridad Competente.	146
4.2.3.3. Fundamentación y Motivación.	150
4.3. Prohibición de Multa Excesiva.	157
4.4. Proporcionalidad y Equidad.	163
4.4.1. Concepto constitucional de proporcionalidad y equidad.	167

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 152 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

5.1. Sanciones a Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal.	172
5.2. Multa Administrativa.	173
5.2.1. Criterios Porcentuales para la Imposición de la Multa.	173
5.2.1. Constitucionalidad de la Multa Impuesta.	177
5.3. Cancelación de Autorización.	183
5.3.1. Constitucionalidad de la Cancelación de la Autorización.	184
5.4. Caso práctico.	186
CONCLUSIONES.	193

ANEXOS.

Anexo 1.- Inicio de Procedimiento. 195

Anexo 2.- Resolución. 197

BIBLIOGRAFÍA.

218

INTRODUCCIÓN

Es evidente la trascendencia de la actuación de los Notarios Públicos en el derecho mexicano, ya que a los mismos se les ha encomendado el papel de garantes de la legalidad de los actos jurídicos que diariamente se realizan en nuestra sociedad, actuación que cobra mayor relevancia cuando interviene en un acto jurídico relacionado con el patrimonio del Estado, pues debe dar certidumbre jurídica a dichas operaciones y así establecer las condiciones que permitan asegurar a la Administración Pública Federal que los actos celebrados con sus bienes inmuebles cuentan con la legalidad que garantice la adecuada erogación de los recursos públicos.

A fin de asegurar el debido desempeño de los fedatarios públicos que intervienen en tales operaciones, la Ley General de Bienes Nacionales regula la intervención de los Notarios Públicos en los actos jurídicos patrimoniales que celebra el Estado, sujetando su actuación a diversas normas tendientes a garantizar el respeto irrestricto de las normas jurídicas aplicables y evitar que se ponga en riesgo los intereses del mismo, creando incluso la figura del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, a quien faculta de manera exclusiva para intervenir en los actos jurídicos que celebren las Dependencias del Ejecutivo Federal y al que impone diversas obligaciones especiales que aseguren los intereses de la Federación.

De esta manera, cuando los Fedatarios Públicos autorizan actos en contravención a la Ley General de Bienes Nacionales, se hacen acreedores a diversas sanciones administrativas, independientes de las que pudieran corresponderles en el ámbito penal, de tal suerte que la facultad sancionadora que la Ley General de Bienes Nacionales confiere al Estado, se traduce en el mecanismo de coerción mediante el cual se asegura su observancia tanto por los Notarios Públicos de cada Entidad Federativa, como por los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal, con lo

que se busca asegurar que el actuar de los fedatarios que intervengan en tales actos, cumplan debidamente con las obligaciones que dicha Ley les impone.

El presente trabajo reviste una gran importancia jurídica al ocuparse de estudiar la facultad sancionadora conferida al Estado por la Ley General de Bienes Nacionales, así como el procedimiento seguido por la Autoridad Administrativa para ejercer dicha facultad respecto de los Notarios Públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, a fin de establecer si en la imposición de dichas sanciones se observan las garantías de seguridad jurídica y los principios de proporcionalidad y equidad consagrados en nuestra Carta Magna.

Resulta incuestionable que los diversos principios constitucionales que rigen en la tramitación de todo procedimiento, deben ser siempre respetados por la Autoridad Administrativa, a fin de no afectar las garantías de audiencia y legalidad que tutelan la seguridad jurídica de todos los gobernados, debiendo igualmente observar lo dispuesto por el diverso artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar que las sanciones económicas que se imponen a los Notarios Públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que autoricen actos en contravención a la Ley General de Bienes Nacionales, resulten confiscatorias de su patrimonio.

De ahí la importancia de analizar la facultad sancionadora de la Secretaría de la Función Pública y la forma en que la ejerce respecto de los Fedatarios Públicos en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, a fin de determinar si el procedimiento y las sanciones que se imponen observan las garantías individuales que rigen la tramitación del procedimiento, así como los principios de proporcionalidad y equidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de conocer plenamente la figura del Notario Público, sujeto sobre el que se ejerce la facultad sancionadora que nos ocupa, resulta pertinente analizar en primer

término diversos conceptos doctrinarios y legales inherentes a la figura del Notario Público, para lo cual, además de la doctrina plasmada en diversos textos de Derecho Notarial, me remitiré a lo dispuesto por la Ley del Notariado para el Distrito Federal, para luego ocuparme brevemente de la figura del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, estableciendo claramente en que casos es aplicable de la Ley General de Bienes Nacionales, así como en que actos jurídicos patrimoniales dicho cuerpo legal reconoce únicamente la fe pública del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, y señalando que obligaciones especiales impone la invocada ley a los fedatarios públicos que intervengan en la celebración de actos bajo su amparo.

Por último, estudiaré el procedimiento seguido por la Autoridad Administrativa para ejercer la facultad sancionadora prevista en la multicitada Ley General de Bienes Nacionales respecto de los Notarios Públicos y de los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, refiriendo los criterios que se aplican para determinar las sanciones a imponer, así como la manera en que se ejecutan las sanciones impuestas a los fedatarios, para lo cual se tomarán como referencia las actuaciones procesales realizadas por la Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de su Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, área administrativa que en sus ya casi nueve años de existencia, ha sancionado a diversos Notarios que han infringido la Ley de la Materia.

Todo lo anterior, con el objeto de establecer si las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales observan las garantías individuales de seguridad jurídica que rigen la tramitación del procedimiento, así como lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consecuentemente establecer la constitucionalidad de tales sanciones.

CAPÍTULO PRIMERO

EL NOTARIO Y LA FUNCIÓN NOTARIAL.

1.1.- EL NOTARIO PÚBLICO.

1.1.1. CONCEPTO DOCTRINAL Y LEGAL DEL NOTARIO.

En la Junta de Consejo Permanente de la Unión Internacional del Notariado Latino (U.I.N.L.), celebrada en La Haya en marzo de 1986, se definió, entre otras bases y principios fundamentales del notariado, el concepto de notario:

"El notario es un profesional del derecho especialmente habilitado para dar fe de los actos y contratos que otorguen o celebren las personas, de redactar los documentos que los formalicen y de asesorar a quienes requieran la prestación de su ministerio".¹

De esta manera el notario se encuentra investido de fe pública, con esta facultad especial puede dar fe de los actos que ante él celebren las personas. Más adelante hablaremos concretamente sobre la fe pública como uno de los elementos en los que se apoya la función notarial.

Ahora bien, el artículo 42 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, define al notario de la siguiente manera:

"Artículo 42.- Notario es el profesional del derecho investido de fe pública por el Estado, y que tiene a su cargo recibir, interpretar, redactar y dar forma legal a la voluntad de las personas que ante él acuden, y conferir autenticidad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, mediante la consignación de los mismos en instrumentos públicos de su autoría.

El notario conserva los instrumentos en el protocolo a su cargo, los reproduce y da fe de ellos. Actúa también como auxiliar de la administración de justicia, como

¹ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. - *Doctrina Notarial Internacional*. - 2ª Edición. - Porrúa. - México. - 2001. - P. XXI

consejero, árbitro o asesor internacional, en los términos que señalan las disposiciones legales relativas".

Podemos decir que esta definición concuerda en gran medida con la que se estableció en la Junta de Consejo Permanente que se celebró en La Haya en 1986, citada anteriormente, sin embargo la invocada ley va más allá y especifica que el notario está investido de fe pública, a lo cual la definición de la Junta se refiere como "*especialmente habilitado*"; además la ley es más precisa ya que se refiere a los instrumentos públicos como uno de los elementos en los que se apoya la labor del notario.

El concepto de notario en la Ley del Notariado para el Distrito Federal, le define como un profesional del derecho, es decir que no cualquier persona podrá ser notario, ya que sólo un profesional del Derecho sabrá afrontar las situaciones que se le presenten en materia jurídica, máxime si se atiende a que el notario está investido de fe pública, lo que le faculta para dar forma legal y autenticar la voluntad de las partes.

En resumen, podemos afirmar que el notario es un particular, profesional del Derecho, investido de fe pública por el Estado, encargado de interpretar la voluntad de las partes y brindar seguridad y certeza jurídicas a los actos y hechos pasados ante su fe, plasmándolos en un documento público y auténtico, el cual redacta bajo su responsabilidad, lo autoriza y lo conserva para brindar así seguridad y tranquilidad a la sociedad.

1.1.2.- ANTECEDENTES DEL NOTARIADO EN MÉXICO.

En México la actividad notarial ha tenido una evolución paulatina y acorde con la realidad histórica de nuestro país y a las necesidades de la sociedad. A continuación expondremos brevemente las principales referencias históricas del notariado en nuestro país, en rigurosa cronología.

❖ **Época Precortesiana.**

En 1492 la América descubierta por Cristóbal Colón estaba compuesta por diversos pueblos, como los aztecas, toltecas y mayas, entre otros, cuya escritura ideográfica les permitía hacer constar los más variados acontecimientos, desde simples noticias, hasta el pago de tributos y las operaciones contractuales.

Si bien en esa época no existía la figura del notario como la hemos estudiado con anterioridad, existía el "*Tlacuilo*", cuya función, según explica el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, era la de redactar y relacionar hechos, así como asesorar a las partes contratantes cuando se necesitaba realizar una operación, pero no tenían el carácter de funcionarios públicos ni de fedatarios.

"El Tlacuilo, era el artesano azteca que dejaba constancia de los acontecimientos por medio de signos ideográficos y pinturas, con lo que se guardaba memoria de ellos de una manera creíble".²

Por lo tanto, el "*Tlacuilo*" es el antecedente en México de lo que actualmente conocemos como notario.

❖ **Descubrimiento, Conquista y Virreinato.**

La bula "*Inter Caeteda*" resulta de gran relevancia para la historia del notariado en Latinoamérica, al reconocer en el notario la facultad de hacer constar los acontecimientos sucedidos en las expediciones al Nuevo Mundo, sin embargo condiciona su labor a que fuera corroborado por el sello de alguna persona "*constituida en Dignidad Eclesiástica, o de algún cabildo Eclesiástico*",³ pues sólo así los documentos en cuestión adquirirían la fe de verdad propia de dicha bula papal.

Por esta razón, entre los integrantes de las diversas expediciones realizadas por Colón, se encontraba Rodrigo de Escobedo, Escribano del Consulado del Mar, quien se

² PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- *Derecho Notarial*.- 11ª Edición.- Porrúa.- México.-2001.- P. 11.

³ *Ibidem*.- P. 13.

encargaba de llevar el diario de la expedición, registrando los hechos sobresalientes y la actividad de la tripulación, siendo éste quien dio fe y testimonio de la toma de posesión, en nombre de los Reyes Católicos, de la Isla de Guanahani. La historia lo considera como el primer escribano que ejerció en América.

Ahora bien, se sabe que durante la Conquista, los escribanos igualmente dejaron constancia de la fundación y creación de ciudades, entre otros acontecimientos de relevancia para la historia de esa época. El maestro Fernández del Castillo⁴ comenta que cuando Cortés llegó a Tabasco por la desembocadura del Río Grijalva, le pidió a Diego de Godoy, escribano del Rey, que lo acompañara y que requiriese de paz a los aborígenes, quienes rechazaron el requerimiento, lo que provocó que fueran dispersados por la fuerza, tomando Cortés posesión de la tierra de Tabasco ante el mencionado escribano.

Durante la Colonia, la legislación aplicable a los súbditos de la Nueva España fue el derecho de Castilla, el cual se adoptó por medio de Cédulas, Provisiones y Ordenanzas Reales, las cuales fueron reunidas dando origen a la llamada "*Recopilación de Indias*", de tal suerte que correspondió al Rey el designar a los escribanos por ser su función autenticadora una de las actividades del Estado, según lo establecido por Alfonso X "*El Sabio*" en las "*Siete Partidas*", sin embargo, en la práctica los escribanos eran designados provisionalmente por el Virrey, los gobernadores, los alcaldes o los cabildos, para luego ser confirmados por el Rey.

En atención a la Instancia dirigida al Rey de España por los apoderados de los escribanos de la Ciudad de México, Carlos IV otorga, el 19 de junio de 1792, la Cédula Real por la que se erigió el Real Colegio de Escribanos de México, concediéndole el uso del sello con las armas reales y la concesión, prebendas y privilegios del Real Colegio de Escribanos de Madrid, bajo la protección del Consejo de Indias.

⁴ *Ibidem.* - P. 14.

❖ **México Independiente.**

Si bien la independencia de la Nueva España se consumó el 27 de septiembre de 1821, la legislación positiva española, las Leyes de Indias, Decretos, Provisiones Reales, Cédulas y demás, que fueron dados durante la Colonia, continuaron aplicándose en México, tal y como lo dispuso el Reglamento Provisional Político del Primer Imperio Mexicano del 10 de enero de 1822. Sin embargo, con el transcurso de los años se fueron dictando nuevas leyes y decretos que paulatinamente fueron separando el derecho español del mexicano.

En el México Independiente el régimen político de la República fluctuó entre el federalismo y el centralismo, situación que se reflejaba en la legislación notarial, la cual era local o general, de aplicación para todo el territorio nacional, según fuera el régimen establecido en el momento.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1824 se dictaron algunas disposiciones relativas a los escribanos, entre las cuales figura la Circular de la Secretaría de Justicia del 1º de agosto de 1831, que estableció los requisitos para obtener el Título de Escribano en el Distrito Federal y Territorios. Entre los requisitos se encontraban los siguientes: tener un fondo de instrucción práctica, asegurar y guardar los secretos y los derechos e intereses más importantes de los ciudadanos, y las funciones más serias y augustas de los magistrados encargados de la administración y orden público.

❖ **Legislaciones antes del Siglo XX.**

- **Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común.**

Expedida por Antonio López de Santana el 16 de diciembre de 1853, debía ser acatada en todo el territorio nacional. En su Capítulo XIV, intitulado "*De los subalternos de los jueces y los tribunales*" enunciaba a los escribanos como

funcionarios adscritos a los Tribunales Superiores y los Juzgados Civiles y Criminales, lo cual constituyó la primera organización nacional del notariado.

Dicha ley determinaba que el escribano público de la nación debía ser mayor de veinticinco años; tener escritura de forma clara, tener conocimientos de gramática y aritmética y haber cursado durante dos años una de las materias de derecho civil relacionadas con la escribanía y otra de práctica forense y otorgamiento de documentos públicos; debía así mismo haber practicado la escribanía durante dos años, honradez y fidelidad. Era necesario aprobar un examen ante el Supremo Tribunal; y obtener el título del Supremo Gobierno, después de haberse recibido y matriculado en el Colegio de Escribanos de México.

- **Ley Orgánica del Notariado y del Oficio de Escribano.**

Considerada como la primera ley orgánica del notariado, fue promulgada el 30 de diciembre de 1865 por el emperador Maximiliano de Habsburgo; aplicaba en todo el territorio nacional y, por vez primera, distinguía entre notario y escribano.

En su artículo 1º hablaba sobre el notario público, el cual era considerado como un funcionario revestido por el soberano de la fe pública para extender y autorizar las escrituras de los actos y contratos *intervivos* o *mortis-causa*. En su artículo 75, determinaba que el escribano era un funcionario revestido de la fe pública para autorizar los actos en los casos y forma que determine la ley.

- **Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal.**

Promulgada por el Licenciado Benito Juárez el 29 de noviembre de 1867, esta ley distinguió, como su nombre lo indica, entre notarios y actuarios, estableciendo que el primero *"es el funcionario que reduce a instrumento público, los actos, contratos y últimas voluntades"*, en tanto que el actuario *"es la persona destinada para autorizar*

los decretos de los jueces, árbitros y arbitradores”,⁵ siendo ambas funciones compatibles entre sí.

Esta ley también determinaba que era atribución exclusiva de los notarios autorizar en sus protocolos toda clase de instrumentos públicos. Establecía como requisitos de ingreso para los notarios ser abogados o haber cursado dos años de preparatoria y dos de estudios profesionales, que debían incluir cursos elementales de derecho civil, mercantil, procesal y notarial. Debían ser mexicanos por nacimiento con edad mínima de veinticinco años, sin haber sido condenado a pena corporal, no tener impedimento físico habitual y, por supuesto, tener buenas costumbres.

- **Reglamento del Colegio Nacional de Escribanos.**

El Colegio Nacional de Escribanos fue creado en 1792, siendo regido en principio por sus Estatutos y más tarde por su Reglamento, el cual fue expedido el 14 de noviembre de 1870.

El Colegio estaba integrado por los escribanos matriculados y por los que se fueran matriculando, conforme lo establecía el Reglamento. La matriculación *"era obligatoria para poder ejercer la profesión de escribano en el Distrito Federal; para escribanos foráneos la matriculación en el Colegio del Distrito Federal era voluntaria"*⁶

Como requisitos para la matriculación se requería título profesional expedido por el Gobierno General que debía acompañarse a la solicitud de matriculación, así como el recibo de la Tesorería del Colegio, amparando el pago de veinticinco pesos de derechos por matrícula. Los foráneos además, debían exhibir certificado de buena conducta y estar en el ejercicio de la profesión.

⁵ *Ibidem.* - P. 44.

⁶ *Ibidem.* - P. 48.

- **Decreto de 1875.**

El 28 de mayo de 1875, el Presidente Lerdo de Tejada decreta la profesión libre del notariado en los territorios del Distrito Federal y Baja California, desligándola parcialmente de la función jurisdiccional al prohibir el ejercicio del notariado a los escribanos adscritos a los Tribunales cuyo sueldo corriera a cargo del erario público.

Igualmente instituyó el Archivo General, dependiente del Ejecutivo Federal, en el cual, al fallecimiento del escribano que ejerciera el notariado, se resguardarían todos los protocolos públicos que por él hubiesen sido firmados.

- ❖ **Legislaciones del Siglo XX.**

Es en el siglo XX cuando la institución notarial adquiere las características que la distinguen actualmente, ya que surgen leyes que regulan la materia en cuanto a su organización y funcionamiento. De esta manera, son tres las legislaciones más trascendentes en cuanto a cambios y evolución en materia notarial, de las cuales a continuación referiremos los puntos más relevantes de cada una de ellas.

- **Ley del Notariado (1901).**

Promulgada el 14 de diciembre de 1901 durante la presidencia del General Porfirio Díaz, esta ley fue trascendental ya que elevó al notariado al rango de las instituciones públicas, estableciendo que el ejercicio de la función notarial era de orden público y de aplicación en el Distrito y Territorios Federales.

La función notarial era conferida por el Ejecutivo de la Unión y su dirección estaba a cargo de él mismo, a través de la Secretaría de Justicia. Disponía que el notario debía ser un profesional del Derecho que quedaba sujeto al gobierno, quien lo nombraba y vigilaba.

Asimismo, señaló los impedimentos y los deberes del notario, disponiendo, entre otras cosas, la prohibición para que el notario se dedicara al libre ejercicio de la profesión de abogado.

Por primera vez se obliga al notario a otorgar fianza para garantizar las responsabilidades en que pueda incurrir en el ejercicio de su profesión. Desde entonces los notarios debían proveerse a su costa, en el Archivo General de Notarías, del sello y libros de protocolo, los cuales debían estar sólidamente y empastados, certificados al principio y al final.

Esta ley dispuso que todos los instrumentos públicos expedidos por el notario que corresponda y con sujeción a la misma, hicieran prueba plena en juicio y fuera de él. Estableció un Consejo de Notarios integrado por un Presidente, un secretario y nueve vocales que serían electos por los notarios en ejercicio de sus funciones, residentes en la misma ciudad y de entre ellos mismos.

Fijó limitativamente a cincuenta el número de notarios, incluyéndose en esta ley el arancel correspondiente. Ciertamente el notariado era una función conferida por el Gobierno Federal, sin embargo la prestación del servicio no gozaba de sueldo proveniente del erario, sino que los honorarios eran pagados por los interesados conforme al arancel contenido en esta ley.

El artículo 12 de la ley que nos ocupa, definió al notario como *"el funcionario que tiene fe pública para hacer constar, conforme a las leyes, los actos que según éstas deben ser autorizados por él; que deposita escritas y firmadas en el protocolo las actas notariales de dichos actos, juntamente con los documentos que para su guarda o depósito presenten los interesados, y expide de aquellas y estas copias que legalmente puedan darse"*.

⁷ *Ibidem.* - P. 53.

- **Ley del Notariado para el Distrito y Territorios Federales (1932).**

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1932, siendo Presidente de la República Pascual Ortiz Rubio. Esta ley sostenía que la función notarial era de orden público y sólo podía provenir del Estado; definía al notario como aquel funcionario dotado de fe pública para hacer constar los actos y hechos a los que los interesados deban o quieran dar autenticidad conforme a las leyes; conservó el sistema de notarios titulares y de notarios adscritos.

En cuanto al notario adscrito, revistió su actuación de más importancia, al autorizarlo para actuar indistintamente con el de número; independiente uno del otro y sin necesidad de recurrir a testigos de asistencia en la autorización de cualquier instrumento. El adscrito suple al de número en sus faltas temporales y de tratarse de cesación definitiva del titular, el adscrito lo sustituye si ha estado en funciones de tal y ejerciendo el cargo durante más de un año, inmediato anterior a la cesación; en caso contrario el nombramiento del notario debería recaer en el aspirante más antiguo.

La ley que nos ocupa fijó en 62 las notarias del Distrito Federal; cualquier notario podía actuar en todo el territorio de esa entidad, se le autorizaba a desempeñar cargos de consejero jurídico o comisario de sociedades, así como para resolver consultas verbales o por escrito, ser árbitro o secretario en juicio arbitral pudiendo también redactar contratos privados; a pesar de esto, prevalecía la prohibición para ejercer la profesión de abogado.

- **Ley del Notariado para el Distrito Federal y Territorios (1946).**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1946 y es la primera que reconoce tanto al hombre como a la mujer, la capacidad de desempeñar la actividad notarial; sigue contemplando el carácter público de la función notarial y la obligatoriedad de que el notario sea un profesional del Derecho y de guardar secreto profesional.

Entre los conceptos que más destacaban de esta ley estaba el que se refiere a que el ejercicio del notariado en el Distrito Federal se consideraba una función de orden público, la cual estaba a cargo del Ejecutivo de la Unión, siendo ejercido a través del gobierno del Distrito Federal y que por delegación se encomendaba a profesionales del derecho en virtud de la patente que, previo examen de oposición, para tal efecto era otorgada por el Ejecutivo a fin de ser desempeñada esta función en los términos de la ley a que nos referimos.

Esta ley se refería al notario como *"la persona, varón o mujer, investido de fe pública para hacer constar los actos y hechos jurídicos a los que los interesados deban o quieran dar autenticidad conforme a las leyes, y autorizada, para intervenir en la formación de tales actos o hechos jurídicos revistiéndolos de solemnidad y formas legales"*,⁸ distinguiendo claramente entre escrituras y actas, las primeras contienen actos jurídicos y las segundas hechos jurídicos.

Establecía también la incompatibilidad de funciones del notario con todo empleo o comisión públicos; con los empleos o comisiones de particulares con el desempeño de mandato judicial y con el ejercicio de la profesión de abogado en asuntos en que ella contienda; con la de comerciante, agente de cambio o ministro de algún culto. Sin embargo, el notario podía aceptar cargos de instrucción pública, de beneficencia privada, de beneficencia pública, o concejiles; podía ser mandatario de su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos por consanguinidad o afinidad; ser tutor, curador o albacea; resolver consultas jurídicas; patrocinar a los interesados en los procedimientos judiciales necesarios para obtener el registro de escrituras; ser arbitrador o secretario en juicios arbitrales; desempeñar el cargo de miembro del Consejo de Administración, comisario o secretario de sociedades; podía patrocinar también a los interesados en los procedimientos administrativos necesarios para el otorgamiento, registro o trámite fiscal de las escrituras que otorgue. El notario podía

⁸ *Ibidem.* - P. 58

guardar escritos y los instrumentos relativos a los actos y hechos que lo faculta la ley, con sus anexos y se le permitía expedir testimonios o copias que legalmente pudieran darse.

Prohibía a los notarios recibir y conservar en depósito sumas de dinero o documentos que representen numerario, con motivo de los actos o hechos en que intervinieran o independientemente de ellos; excepto las cantidades destinadas al pago de impuestos o derechos que se causan por las operaciones que ante él se efectuaban. Igualmente, le prohibía ejercer sus funciones fuera de la circunscripción territorial que le corresponda.

- **Ley del Notariado para el Distrito Federal (1980).**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1980, abrogó a la ley de 1946, iniciando su vigencia el 9 de marzo de 1980, 60 días después de su publicación. Fue expedida por el Licenciado José López Portillo, en ese entonces Presidente y Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Ley modificó de manera sustancial el concepto de notario, al sustituir el término *funcionario público* por el de *licenciado en derecho*. Además, creó la figura del protocolo ordinario abierto, disponiendo que se "*formará por folios numerados y sellados que se encuadernarán en libros integrados por doscientos folios*"⁹

Igualmente, instituyó el protocolo abierto especial para actos y contratos en que intervenga el Departamento del Distrito Federal, permitiendo que en el mismo se asienten de igual forma las actas y escrituras en que intervengan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siempre que actúen para el fomento de la vivienda o con motivo de programas para la regularización de la propiedad inmueble.

⁹ *Ibidem.* - P. 64

- **Ley del Notariado para el Distrito Federal (1999).**

Fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de marzo del año 2000, es la que se encuentra vigente en la actualidad y la que servirá como referencia para el presente trabajo de tesis, por lo que habremos de referirnos a ella en reiteradas ocasiones en páginas subsecuentes.

1.1.3.- EL NOTARIO COMO AUTORIDAD.

Como vimos, históricamente se venía considerando al notario como funcionario público, ya que ejerce la función notarial que originalmente corresponde al Estado. No es sino hasta la Ley del Notariado para el Distrito Federal de 1980, comentada en el capítulo precedente, que se cambió la postura de considerar al notario como funcionario público, para considerarlo como un profesional del derecho independiente del Estado, pero que ejerce una función pública.

No obstante lo anterior, el diccionario de Rafael de Pina define al funcionario público como aquella persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de la función pública, lo que válidamente puede llevar a concluir que el notario público es funcionario público en tanto que desempeña una función pública, tal y como lo sostiene el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en la tesis de jurisprudencia número XV.1o.13 C, visible a fojas 412 del Tomo IV, Julio de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que textualmente reza:

"NOTARIOS PUBLICOS, EN CUANTO FUNCIONARIOS QUE SON, TIENEN OBLIGACION DE EXPEDIR LAS COPIAS CERTIFICADAS QUE LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO LES SOLICITEN POR CONDUCTO DEL JUEZ DE DISTRITO. (ARTICULO 152 DE LA LEY DE AMPARO EN RELACION CON EL ARTICULO 1o. DE LA LEY DEL NOTARIADO PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). De acuerdo con la acepción gramatical, funcionario es quien desempeña funciones públicas; a su

vez el diccionario de Rafael de Pina define al funcionario público como aquella persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente participa en el ejercicio de la función pública; y si por otra parte el artículo 1o. de la Ley del Notariado para el Estado de Baja California, dispone que el ejercicio del notariado es una función de orden público que por delegación del gobernador del Estado encomienda a profesionales del derecho resulta que **el notario público desempeña una función pública, y por tanto, es un funcionario público** que de conformidad con el artículo 152 de la Ley de Amparo está obligado a expedir y entregar a las partes en el juicio de amparo las copias que por conducto del juzgador le soliciten, sin contribución alguna, pero previo el pago de los honorarios que el arancel correspondiente le autorice”.

Ahora bien, el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, considera que el notario no es funcionario público ya que: *“No hay la relación jerárquica existente en la centralización, pues el Presidente de la República por medio del Jefe del Departamento (Gobierno) del Distrito Federal, ejerce los poderes de vigilancia y disciplinario, no así los de revisión y nulificación de actos del inferior, resolución de conflictos y nombramiento, toda vez que la expedición de la patente del notario, está sujeta a requisitos legales consistentes en la aprobación del examen de aspirante y el triunfo en el de oposición”*.¹⁰

Si bien es acertada esta aseveración, no podemos dejar de mencionar que la propia Ley del Notariado para el Distrito Federal, en su artículo 165, establece que quien declare falsamente ante un notario, incurre en el delito de falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a una autoridad, penalizándolo en términos del artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal:

“Artículo 165.- Se aplicará la pena prevista por el artículo 247 del Código Penal al que:

I.- Interrogado por notario del Distrito Federal, por el colegio en cumplimiento de las atribuciones establecidas por esta ley, o por el Archivo, falte a la verdad;

¹⁰ *Ibidem.* - P. 170

II.- Hiciere declaraciones falsas ante Notario del Distrito Federal que éste haga constar en un instrumento;

...

Artículo 247.- *Se impondrá de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos:*

I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad;”

Como se aprecia, estos ordenamientos confieren al notario público la calidad de autoridad, sin embargo tal concepción no prevalece en todos los ámbitos de su función, ya que a lo más que se ha llegado es a considerarlo como autoridad en cuanto se desempeña llevando a cabo actividades originalmente encomendadas a la autoridad jurisdiccional, unilaterales e imperativas, las cuales pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados, tal y como lo expresa la tesis número XI.2o.109 C, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito y consultable en la página 878 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Novena Época, cuyo rubro y texto enuncian:

"NOTARIOS. SON AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL AMPARO, EN LOS JUICIOS SUCESORIOS EN LOS QUE POR DISPOSICIÓN DE LA LEY INTERVIENEN EN SU TRAMITACIÓN, SUPLIENDO LA ACTIVIDAD DEL JUEZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 1634 y 1635 del Código Civil para el Estado de Michoacán, así como el precepto 1165 del Código de Procedimientos Civiles, los notarios públicos pueden intervenir en la tramitación de los juicios sucesorios, supliendo la actividad del Juez; supuestos en que sus actos deben considerarse como autoridad, toda vez que en realidad, con ese actuar, llevan a cabo actividades originalmente encomendadas a la autoridad jurisdiccional, unilaterales e imperativas, las cuales pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados. Y si bien el notario público no puede, directamente, constreñir o forzar al gobernado para hacer respetar su fallo, sin embargo, el cumplimiento de su decisión queda a cargo de la autoridad jurisdiccional a quien inicialmente le haya correspondido el conocimiento del juicio, y ésta puede hacer uso de la fuerza

pública, inclusive, para hacer cumplir lo resuelto en el juicio, incluyendo los trámites realizados por el notario público”.

Esta postura no es aún plenamente aceptada, ya que existe denuncia de contradicción de tesis, pendiente de resolver en la Primera Sala, respecto de la diversa número IV.3o.17 C, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, visible a fojas 770, del Tomo VI, Octubre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que se enuncia lo que a continuación se transcribe:

“NOTARIOS PÚBLICOS. NO SON AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL AMPARO. El capítulo VIII del título segundo, libro tercero, del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Nuevo León, prevé la tramitación de las testamentarias en forma extrajudicial con intervención de un notario, cuando no hubiere controversia alguna; sin embargo, aun cuando el notario tenga el carácter de funcionario público, ello no significa que actúe como autoridad en la tramitación mencionada, ni que se le deleguen facultades que corresponden propiamente a una autoridad, para efectos del juicio de amparo; por lo que al carecer sus actos de potestad e imperio, que es el atributo que distingue a los actos de autoridad, obviamente no puede tener el carácter de responsable y, por ende, resulta improcedente el amparo que se promueva en su contra, debiendo sobreseerse en el mismo, atento lo dispuesto por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 1o., fracción I, de la ley reglamentaria de la materia”.

Para concluir diré que si bien coincido en que el notario público es un funcionario público en tanto ejerce la función notarial que el Estado le delega, no considero que el ejercicio de tal facultad pueda de forma alguna conferirle la calidad de autoridad ya que su actuación, aún cuando sea en suplencia de una autoridad jurisdiccional, no podría ser más que la de hacer dar forma legal y hacer constar la voluntad de las partes involucradas, sin que de ninguna manera pueda imponer una decisión propia, ya que carece de facultades para dirimir controversia alguna, por lo que sus actos carecen de potestad e imperio, por lo que de ninguna manera puede considerársele como autoridad.

1.2.- LA FUNCIÓN NOTARIAL Y LOS INSTRUMENTOS EN QUE SE APOYA.

1.2.1.- NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS DE LA FUNCIÓN NOTARIAL.

Como ya vimos, se ha discutido en muchas ocasiones si la función del notario es pública o no. Algunos autores opinan que el notario es un funcionario público, otros afirman que es un profesionalista liberal, y otros que solamente desarrolla una función pública. De esta manera, la Ley del Notariado para el Distrito Federal indica en sus artículos 26, segundo párrafo, y 27, que si bien la función notarial es una actividad pública en cuanto proviene del Estado, también es autónoma y libre para el notario que la ejerce, además de ser de orden e interés públicos. Dichos numerales disponen lo siguiente:

"Artículo 26.- . . .

La función notarial es la actividad que el notario realiza conforme las disposiciones de esta ley. Posee una naturaleza compleja: Es pública en cuanto proviene de los poderes del Estado y de la Ley, que obran en reconocimiento público de la actividad profesional de Notario y de la documentación notarial al servicio de la sociedad. De otra parte, es autónoma y libre, para el notario que la ejerce, actuando con fe pública.

Artículo 27.- *Siendo la función notarial de orden e interés públicos, corresponde a la Ley y a las instituciones que contempla procurar las condiciones que garanticen la profesionalidad, la independencia, la imparcialidad y autonomía del Notario en el ejercicio de la fe pública de que está investido, a fin de que esta última pueda manifestarse libremente, en beneficio de la certeza y seguridad jurídicas que demanda la sociedad y sin más limitaciones ni formalidades que las previstas por la Ley."*

Ahora bien, la función notarial es comúnmente definida por la doctrina, de la siguiente manera:

"La función notarial es una función pública que el notario ejerce de forma independiente sin estar encuadrado jerárquicamente entre los funcionarios al servicio de la administración del Estado u otras corporaciones públicas".¹¹

Al margen de las disposiciones legales y de las opiniones doctrinales es un hecho que la actividad del notario se realiza en nombre del Estado a través de particulares, por lo que es evidente que la función notarial tiene un eminente carácter de orden público.

Por otra parte, la actuación del notario depende principalmente de la perfección de su tecnicismo como concededor del derecho y auxiliador y orientador del mismo, ya que la función notarial debe otorgar seguridad jurídica al otorgar su fe a los actos en que intervenga el notario, debiendo siempre intervenir de manera imparcial, atendiendo a las partes con igualdad, en actitud de uteralteridad como lo estipula el artículo 30 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, que reza:

"Artículo 30. El ejercicio de la función notarial y la asesoría jurídica que proporcione el notario debe ser dada como jurista en actitud de uteralteridad en beneficio de las partes y del orden jurídico justo y equitativo de la Ciudad, y por tanto, incompatible con toda relación de sumisión ante favor, poder o dinero, que afecten su independencia formal o materialmente."

Ahora bien, según el segundo párrafo de la fracción V del artículo 7 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, se entiende como uteralteridad ". . . la actitud y procedimiento de asesoría notarial y de conformación del instrumento notarial por parte del notario, que va más allá de una simple imparcialidad, llevando al notario a ser verdadero consultor o consejero de cada parte, con atención personal y entrega cuidadosa, de forma tal que se cubran los requisitos de asesoría para cada una de las partes o solicitantes del servicio, sin descuidar los de la contraparte, ni ser parcial

¹¹ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- *Doctrina Notarial Internacional*.- 2ª Edición.- Porrúa.- México.- 2001.- P. XXI.

contra ella, sino ejerciendo hacia ella la misma actitud, basada en lo justo concreto del caso de que se trate”.

De esta forma, dicho cuerpo legal resalta el papel preponderantemente imparcial que debe realizar el notario en el desarrollo de su actividad, por lo que no debe inclinarse a favor de ninguna de las partes que intervengan en el acto o hecho jurídico.

Por otro lado, la Ley del Notariado para el Distrito Federal es muy precisa al señalar la forma en que deben actuar los notarios para otorgar la seguridad jurídica que se busca dentro de la sociedad, ya que la función esencial del notario es la de autenticar por medio de la fe con la que está legalmente investido, los actos y hechos jurídicos y lograr un equilibrio entre las partes que intervengan en dichos actos y hechos, otorgando así la mencionada seguridad jurídica. Sin embargo como nos explica el maestro Luis Carral y de Teresa, el notario *"no solo debe cuidar de las normas reglamentarias formales de la legislación notarial, sino de la adaptación instrumental de las normas jurídicas sustantivas a las cláusulas dispositivas de la escritura"*.¹²

Así, el notario tiene la obligación de dar seguridad jurídica, según lo dispone el artículo 6 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, que textualmente señala:

"Artículo 6.- Esta ley regula el tipo de ejercicio profesional del derecho como oficio jurídico consistente en que el notario, en virtud de su asesoría y conformación imparcial de su documentación en lo justo concreto del caso, en el marco de la equidad y el Estado Constitucional de Derecho y de la legalidad derivada del mismo, reciba por fuerza legal del Estado el reconocimiento público y social de sus instrumentos notariales con las finalidades de protección de la seguridad jurídica de los otorgantes y solicitantes de su actividad documentadora."

¹² CARRAL Y DE TERESA, Luis.- *Derecho Notarial y Derecho Registral*. - 15ª Edición.- Porrúa.- México.- 1998.- P. 123

En concreto, podemos decir que el notario tiene funciones de autenticación, solemnización, formación y custodia del protocolo notarial y expedición de copias del protocolo a su cargo, además tiene una función testimonial. Además de lo anterior, el notario debe asesorar a las personas naturales o jurídicas (físicas o morales) que requieran sus servicios, a quienes instruyen sus derechos y los medios jurídicos para el logro de sus fines, así como advertir sobre el alcance jurídico de las manifestaciones que se formulen en el documento notarial de que se trate.

Así, podemos afirmar que la función notarial es la función profesional y documental autónoma, jurídica, privada y calificada, impuesta y organizada por la ley (caracteres), para procurar la seguridad, valor y permanencia, de hecho y de derecho (fines), al interés jurídico de los individuos, patrimonial o extrapatrimonial, entre vivos o por causa de muerte, en relaciones jurídicas de voluntades concurrentes o convergentes y en hechos jurídicos, humanos o naturales (objeto material), mediante su interpretación y configuración, autenticación, autorización y resguardo (operaciones de ejercicio) confiada a un notario (medio subjetivo).

1.2.2.- FE PÚBLICA Y FE NOTARIAL.

La fe significa confianza, creer en algo, es una convicción. En el concepto del citado Maestro Carral y de Teresa, se conoce la fe según el origen de la autoridad de que provenga; así, mientras que la fe religiosa *"es la que proviene de la autoridad de Dios, que ha revelado algo a los hombres. La humana proviene de afirmaciones hechas por el hombre"*.¹³

Así, mientras que en el caso de la fe religiosa estamos en presencia de un mero acto subjetivo de confianza, en tratándose de la fe humana siempre estará basada en afirmaciones objetivas, hechos o actos evidentes y concretos, que necesitan ser creídas para ser aceptadas.

¹³ CARRAL Y DE TERESA, Luis.- *Op. Cit.* - P. 53

De ahí la necesidad de investir a una persona de una función autenticadora, de modo que al intervenir esta en la celebración de un acto o hecho jurídico pudiera decirse que la sociedad quedara obligada a estimarlos como auténticos, en consecuencia, la fe pública *"es una verdad oficial que todos están obligados a creer"*.¹⁴

Por tanto, es válido afirmar que la fe pública es una presunción legal de veracidad respecto a ciertos funcionarios a quienes la ley reconoce como probos y verdaderos, facultándoles para darla a los actos y hechos jurídicos que se suceden entre los ciudadanos, es la convicción jurídica que nos obliga a estimar como auténticos e indiscutibles los hechos o actos sometidos a su amparo, queramos o no queramos creer en ellos.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo comenta que la fe pública *"es un atributo del Estado que tiene en virtud del ius imperium y es ejercida a través de los órganos estatales y del notario"*.¹⁵ Bajo esta perspectiva define a la fe pública como *"la garantía que da el Estado de que son ciertos determinados hechos que interesan al derecho"*.¹⁶

Ahora bien, para el maestro Carral y de Teresa¹⁷, además de la fe pública notarial, de cuyo estudio me ocuparé en párrafos subsecuentes, puede distinguirse la fe pública administrativa, fe pública judicial y fe pública registral.

La fe pública administrativa tiene por objeto dar notoriedad y valor de hechos auténticos a los actos realizados por el Estado a través de documentos, órdenes, comunicaciones y resoluciones que expiden las propias autoridades que ejercen la gestión administrativa.

¹⁴ *Ibidem.* - P. 52

¹⁵ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- *Derecho Notarial.* - 11ª Edición.- Porrúa.- México.-2001.- P. 173.

¹⁶ *Ibidem.* - P. 174.

¹⁷ CARRAL Y DE TERESA, Luis.- *Op. Cit.* - P. 58

Por su parte, la fe pública judicial se encarga de revestir de autenticidad las actuaciones que se realizan ante los Tribunales, y la ejercen los funcionarios jurisdiccionales encargados de validar la veracidad de todo lo actuado con motivo de la tramitación de un procedimiento judicial.

Como ya se comentó anteriormente, al Estado corresponde otorgar seguridad jurídica a los particulares, protegiendo los derechos privados contra cualquier intento de violación, sin embargo el Estado solamente puede proteger aquello cuya existencia le conste de manera fehaciente, es por eso que es el Estado quien reviste a determinadas personas con la fe pública notarial.

"La fe pública notarial es una facultad del Estado otorgada por la ley. La fe del notario es pública porque proviene del Estado y porque proviene del Estado y porque tiene consecuencias que repercuten en la sociedad".¹⁸

Podemos afirmar entonces, que la fe pública notarial tiene una función preventiva, y su actual desarrollo forma la preparación de las pruebas preconstituidas, dichas pruebas no nacen el transcurso de un juicio, sino que son anteriores a él.

Ahora bien, la doctrina del derecho notarial distingue dos tipos de fe pública:

- Originaria: Cuando el hecho o el acto del que se pretende dar fe es percibido por los sentidos del notario. Por ejemplo cuando el notario asienta una certificación de hechos en su protocolo o da fe del otorgamiento de un testamento.
- Derivada: Consiste en dar fe de hechos o escritos de terceros, en este caso el notario no ha percibido sensorialmente el acontecimiento del hecho o el otorgamiento del acto que plasmará en su protocolo. Tal es el caso cuando el notario protocoliza el acuerdo del Consejo de Administración de una Sociedad Anónima, otorgándole poderes a un tercero.

¹⁸ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. - *Derecho Notarial*. - P. 174.

Luis Carral y de Teresa hace referencia al comentario del Maestro Sanahuja, que a la letra dice *"para que la fe pública pueda captar el hecho, precisa que el agente jurídico se halle interesado en hacer contar el acto que se propone llevar a cabo, lo que, como es natural, sólo ocurre cuando el hecho ha de producir un hecho jurídico favorable, o sea, la concesión o reconocimiento de derechos, y no cuando la consecuencia jurídica ha de ser una sanción en cuyo caso el autor del acto (ilícito) tendrá interés en evitar la existencia de toda prueba"*.¹⁹

A manera de colofón me permito hacer eco a las palabras del maestro Fernando Pérez Fernández del Castillo cuando afirma que si *"la fe pública es una garantía que da el Estado, . . . la fe notarial es la garantía que da el notario al Estado y al particular al determinar que el acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado en él es cierto, proporcionando así seguridad jurídica"*.²⁰

1.2.3.- EL INSTRUMENTO PÚBLICO Y SUS REQUISITOS FORMALES.

En la vida jurídica -y más en la de nuestro país, por razones legales- todo acto o hecho que busque tener consecuencias jurídicas, debe tener una forma. Esta forma es la manera de representar y plasmar de manera escrita un acto o un hecho jurídico.

El maestro Pérez Fernández del Castillo señala que el término instrumento *"proviene del latín instruere que significa instruir, enseñar, dar constancia, y se refiere a todo aquello que sirve para conocer o fijar un acontecimiento"*.²¹ Así, es instrumento todo aquel medio que sirva para dejar constancia de un hecho o acto, cuando es mediante signos escritos, se le denomina documento.

Ahora bien, los documentos pueden ser privados o públicos, según provengan de un particular o de un funcionario del Estado investido de fe pública, tal y como claramente lo dispone el artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

¹⁹ CARRAL Y DE TERESA, Luis.- Op. Cit.- P. 61

²⁰ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- Op. Cit.- P. 175.

²¹ Ibidem.- P. 89

"Art. 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes."

En consecuencia, según señala el maestro Carral y de Teresa, *"el documento público en sentido estricto, es el instrumento público"*.²²

Por consiguiente, es válido considerar que el instrumento notarial es aquella especie de documento público, en el cual el notario procede a dar fe de los hechos y dichos emitidos en acuerdo por los comparecientes en asuntos de derecho privado y de los hechos y dichos propios con el fin de darles forma jurídica y autenticarlos ante la sociedad.

Como se aprecia, para que el notario pueda autenticar un hecho o un acto, es necesario que lo haga por medio del instrumento notarial, ya que por sí solo no podrá hacerlo; así que es necesario que el notario se apoye en el instrumento para dar plena autenticidad al acto o al hecho de que se trate, tal y como lo señala el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo cuando al referirse al documento notarial enuncia:

*"La fe pública notarial es siempre documental. Los documentos notariales son aquellos que constan en forma original en los protocolos: escritura pública y acta. También son los testimonios, copias certificadas y certificaciones."*²³

Antes de continuar, es pertinente establecer la diferencia que existe entre escritura y acta, ya que si bien ambos son instrumentos utilizados por los notarios en

²² CARRAL Y DE TERESA, Luis.- *Op. Cit.* - P. 143

²³ PEREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- *Op. Cit.* - P. 117.

ejercicio de sus funciones, su contenido es diferente de conformidad con los artículos 100, fracción I, y 125 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, que establecen:

"Artículo 100.- Escritura es cualquiera de los instrumentos públicos siguientes:

I.- El original que el notario asienta en folios, para hacer constar uno o más **actos jurídicos** y que firmado por los comparecientes, el Notario autoriza con su sello y con su firma;

...

Artículo 125.- Acta notarial es el instrumento original en el que el notario, a solicitud de parte interesada, relaciona, para hacer constar bajo su fe, uno o varios **hechos** presenciados por él, o que le consten, y que asienta en los folios del protocolo a su cargo con la autorización de su firma y sello."

Al respecto, el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, refiere la diferencia entre escritura y acta de la siguiente forma:

"La escritura pública y el acta notarial pertenecen al género de instrumento público notarial, los dos son instrumentos asentados en forma original en el protocolo. Pero tienen diferencias específicas: en las escrituras se hacen constar actos jurídicos y en las actas, se relacionan hechos jurídicos y materiales; como consecuencia en las primeras hay otorgamiento de voluntad, y en las segundas una relación de acontecimientos que pueden engendrar o no consecuencias de derecho".²⁴

Así pues, mientras que las escrituras hacen constar actos jurídicos, las actas hacen constar hechos jurídicos que fueron presenciados por el notario, es lo que comúnmente se conoce como fe de hechos.

Pese a esta fundamental diferencia, ambos instrumentos públicos comparten características en común, tales como:

- Presunción de veracidad.
- Expresión formal externa de un negocio jurídico.

²⁴ *Ibidem.* - P. 120.

- Presunción de validez de lo probado y expresado en el documento.

De tal suerte que los instrumentos públicos deben dar autenticidad y fuerza probatoria mediante el cumplimiento cabal de los requisitos formales, a fin de que el mismo sea válido y por lo tanto sea plenamente eficaz en cuanto a los alcances legales que lleva aparejados.

Consecuentemente, el instrumento público debe reflejar la técnica jurídica y la legalidad del acto, extendiendo su existencia en el tiempo por medio de la escritura, debiendo además ser un medio de garantía ante terceros, porque al contar con la fe pública las declaraciones contenidas en él tendrán validez frente a todos aquellos interesados, por lo que el instrumento público es también un medio legal por medio del cual se hace ejecutiva la obligación contenida en él.

Expuesto lo anterior es válido enunciar que el instrumento público pretende fundamentalmente crear y dar forma a los negocios jurídicos, probando la realización de un hecho o, en su caso, la celebración de un negocio jurídico, buscando dar plena eficacia al mismo.

En resumen, el instrumento notarial es el documento público, autorizado por notario, producido para probar hechos, solemnizar o dar forma a actos o negocios jurídicos y asegurar la eficacia de sus efectos jurídicos.

1.2.3.1.- PRODUCCIÓN DEL INSTRUMENTO PÚBLICO.

El notario debe producir y elaborar la escritura pública, la cual deberá cumplir con los requisitos que se señalan en el apartado A de la Sección Tercera del Capítulo Segundo de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, que va del artículo 100 al 124, inclusive, en los que se ocupa de establecer las formalidades que debe cumplir la escritura pública, a saber, ser firmada en cada una de sus hojas y al final por los comparecientes y el propio notario, quien además debe plasmar su sello de autorizar, y agregarse al apéndice con sus anexos, haciendo mención de la escritura de la que

forma parte y el o los folios en los que se contiene la síntesis de la misma, extracto que deberá mencionar el número de hojas de que se compone el documento a que se refiera, y relación completa de sus anexos y será igualmente firmado por los comparecientes y el notario.

Además, según dispone el artículo 101 de la Ley en cita, las escrituras deberán asentarse con letra clara, abstenerse de guarismos y abreviaturas, cubrir los espacios blancos con líneas de tinta antes de que se firme la escritura. Se refiere también a las palabras que se deberán testar, esto es, aquellas palabras que no deban asentarse y que por error se escribieron, en este caso se cruzará la palabra con una línea horizontal que la dejará legible, salvo que la ley ordene ilegibilidad, prohibiendo siempre las enmendaduras y las raspaduras. Asimismo, deberá observar las reglas que dispone el artículo 102 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal:

"Artículo 102.- El Notario redactará las escrituras en español, sin perjuicio de que pueda asentar palabras en otro idioma, que sean generalmente usadas como términos de ciencia o arte determinados, y observará las reglas siguientes:

I.- Expresará en el proemio el lugar y fecha en que se asiente la escritura, su nombre y apellidos, el número de la notaría a su cargo, el acto o actos contenidos y el nombre del o de los otorgantes y el de sus representados y demás comparecientes, en su caso;

II.- Indicará la hora en los casos en que la Ley así lo ordene y cuando a su juicio sea pertinente;

III.- Consignará los antecedentes y certificará haber tenido a la vista los documentos que se le hubieren presentado para la formación de la escritura;

IV.- Si se tratare de inmuebles, examinará el título o los títulos respectivos; relacionará cuando menos el último título de propiedad del bien o del derecho objeto del acto contenido en la escritura y citará los datos de su inscripción en el Registro Público, o señalará, en su caso, que dicha escritura aún no está registrada;

V.- En los títulos o documentos presentados o exhibidos al Notario con motivo de la constitución, enajenación, gravamen o liberación de la propiedad de inmuebles o de derechos reales, al margen de la descripción de la finca o fincas o derechos objeto del contrato, o al pie del documento, pondrá el Notario autorizante de la nueva

operación certificación respecto de la transmisión o acto de los referidos de que se trate, con la fecha, su firma y su sello. Cuando fueren varios los bienes o derechos será suficiente con poner una sola nota al pie del documento.

VI.- Los documentos exhibidos al Notario para la satisfacción de requisitos administrativos y fiscales, deberán ser relacionados;

VII.- Si no le fuese exhibido el documento que contenga los antecedentes en original, el Notario podrá imponerse, por rogación de parte y bajo su responsabilidad y criterio notarial, de la existencia de documentos o de asientos que obren en archivos y registros públicos o privados y que tutelen a su entender la certidumbre o apariencia jurídica necesarias para hacer la escritura. De ello hará mención el instrumento;

VIII.- No deberá modificarse en una escritura la descripción de un inmueble, si por una modificación se le agrega un área que no le corresponde conforme a sus antecedentes de propiedad. La adición podrá ser hecha si se funda en una resolución o diligencia judicial, o en una orden o constancia administrativa que provenga de autoridad competente. Por el contrario, cualquier error aritmético material o de transcripción que conste en asientos o instrumentos registrales sí podrá rectificarse mediante escritura, sin los requisitos señalados, teniéndose esto en cuenta para que el Registro haga posteriormente la rectificación correspondiente en términos del Código Civil en el asiento respectivo. En todo caso el Notario asentará expresamente el haber efectuado dicha rectificación por la rogación de parte pudiendo expresar las evidencias que le indujeron a efectuarla;

IX.- En las protocolizaciones de actas que se levanten con motivo de reuniones o asambleas, se relacionarán únicamente, sin necesidad de transcribir, o transcribirán los antecedentes que sean necesarios en concepto del Notario para acreditar su legal constitución y existencia, así como la validez y eficacia de los acuerdos respectivos, de conformidad con su régimen legal y estatutos vigentes, según los documentos que se le exhiban al Notario.

En caso de duda judicial está deberá ser sobre la situación jurídica de fondo de existencia o no de dicha acreditación en el plano de los derechos subjetivos y no por diferencias de criterio formales sobre relación o transcripción. En este caso, sobre dichos antecedentes y dicha acreditación, la carga de la prueba corresponde a quien objeta la validez de los actos contenidos en el documento;

X.- En caso de urgencia, a juicio del Notario, los interesados podrán liberarlo expresamente en la escritura de tener a la vista alguno de los documentos antecedentes;

XI.- Al citar un instrumento pasado ante otro Notario, expresará el nombre de éste y el número de la notaría a la que corresponde el protocolo en que consta, así como el número y fecha del instrumento de que se trate, y en su caso, su inscripción en el Registro Público;

XII.- Redactará ordenadamente las declaraciones de los comparecientes, las que en todo caso se considerarán hechas bajo protesta de decir verdad. El Notario les enterará de las penas en que incurren quienes declaren con falsedad;

XIII.- Consignará el acto en cláusulas redactadas con claridad, concisión y precisión jurídica y de lenguaje, preferentemente sin palabras ni fórmulas inútiles o anticuadas;

XIV.- Designará con precisión las cosas que sean objeto del acto, de tal modo que no puedan confundirse con otras, y si se tratare de bienes inmuebles, determinará su naturaleza, ubicación, colindancias o linderos, y en cuanto fuere posible sus dimensiones y extensión superficial;

XV.- Determinará las renunciaciones de derechos que los otorgantes hagan válidamente conforme a su voluntad manifestada o las consecuencias del acto, y de palabra, subrayando su existencia, explicará a los otorgantes el sentido y efectos jurídicos de las mismas; cuidando proporcionar, en el caso de personas que recientemente hayan cumplido la mayoría de edad, o de cónyuges que por su situación pudieran requerirla, y en general, de grupos sociales vulnerables, una mayor explicitación oral de sus términos y consecuencias, y respondiendo todo cuestionamiento al respecto;

XVI.- Dejará acreditada la personalidad de quien comparezca en representación de otro o en ejercicio de un cargo, por cualquiera de los siguientes medios:

- a) Relacionando o insertando los documentos respectivos o bien agregándolos en original o copia cotejada al apéndice haciendo mención de ellos en la escritura, o*
- b) Mediante certificación, en los términos del artículo 155 Fracción IV de esta Ley.*

En dichos supuestos los representantes deberán declarar en la escritura que sus representados son capaces y que la representación que ostentan y por la que actúan está vigente en sus términos. Aquellos que comparecen en el ejercicio de un cargo protestarán la vigencia del mismo;

XVII.- Cuando se presenten documentos redactados en idioma distinto al español, deberán ser traducidos por un perito reconocido como tal por autoridad competente del Distrito Federal. El Notario agregará al apéndice el original o copia cotejada del documento con su respectiva traducción;

XVIII.- Al agregar al apéndice cualquier documento, expresará la letra o el número que le corresponda en el legajo respectivo;

XIX.- Expresará el nombre y apellidos paterno y materno, nacionalidad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, ocupación y domicilio de los otorgantes, y de sus representados, en su caso. Sólo que la mujer casada lo pida, se agregará a su nombre y apellidos, el apellido o apellidos paternos del marido. En el caso de extranjeros pondrá sus nombres y apellidos tal como aparecen en la forma migratoria correspondiente. El domicilio se anotará con mención de la población, el número exterior e interior, en su caso, del inmueble, el nombre de la calle o de cualquier otro dato que precise la dirección hasta donde sea posible. Respecto de cualquier otro compareciente, el Notario hará mención también de las mismas generales, y

XX.- Hará constar bajo su fe:

a) Su conocimiento, en caso de tenerlo o que se aseguró de la identidad de los otorgantes, y que a su juicio tienen capacidad;

b) Que hizo saber a los otorgantes el derecho que tienen de leer personalmente la escritura y de que su contenido les sea explicado por el Notario.

c) Que les fue leída la escritura a los otorgantes y a los testigos e intérpretes, o que ellos la leyeron, manifestaron todos y cada uno su comprensión plena;

d) Que ilustró a los otorgantes acerca del valor, las consecuencias y alcance legales del contenido de la escritura cuando a su juicio así proceda, o de que fue relevado expresamente por ellos de dar esa ilustración, declaración que asentará;

e) Que quien o quienes otorgaron la escritura, mediante la manifestación de su conformidad, así como mediante su firma; en defecto de ésta, por la impresión de su huella digital al haber manifestado no saber o no poder firmar. En sustitución del otorgante que no firme por los supuestos indicados, firmará a su ruego quien aquél elija;

f) La fecha o fechas en que se firme la escritura por los otorgantes o por la persona o personas elegidas por ellos y por los testigos e intérpretes si los hubiere, y

g) Los hechos que el Notario presencie y que guarden relación con el acto que autorice, como la entrega de dinero o de títulos y otros.

Las enajenaciones de bienes inmuebles y la constitución o transmisión de derechos reales a partir de la cantidad mencionada en el Código Civil al efecto, así como aquellos actos que garanticen un crédito por mayor cantidad que la mencionada en los artículos relativos del Código Civil, deberán de constar en escritura ante Notario, salvo los casos de excepción previstos en el mismo."

En la escritura pública intervienen diversos sujetos uno de ellos es el notario, quien interviene en su formación pero no le repercuten los efectos del acto. Por otro lado están las partes que celebran el acto de que se trate y en las cuales repercutirán los efectos jurídicos del acto en cuestión. Además existen otras personas que pueden intervenir en la realización de una escritura, como son los testigos, los cuales la ley los contempla para hacer constar la identidad de los comparecientes, como lo establece el artículo 104, fracción III, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal:

"Artículo 104.- El Notario hará constar la identidad de los otorgantes por cualquiera de los medios siguientes:

...

III.- Mediante la declaración de dos testigos idóneos, mayores de edad, a su vez identificados por el Notario conforme a alguna de las fracciones anteriores, quien deberá expresarlo así en la escritura. Los testigos en cuanto tales están obligados a asegurar la identidad y capacidad de los otorgantes, y de esto serán previamente advertidos por el Notario; deberán saber el nombre y apellidos de éstos, que no han observado en ellos manifestaciones patentes de incapacidad natural y que no tienen conocimiento de que están sujetos a incapacidad civil; para lo anterior el Notario les informará cuáles son las incapacidades naturales y civiles, salvo que el testigo sea perito en Derecho..."

Otra de las personas que pueden intervenir son los intérpretes, quienes como lo disponen los artículos 106 y 107 de la pluricitada Ley del Notariado para el Distrito Federal, intervendrán en los casos en que el otorgante fuere sordo o ignore el idioma español.

En algunos casos intervienen a nombre de los otorgantes sus correspondientes representantes. La representación puede ser voluntaria, cuando el otorgante faculta al representante para que éste actúe por él, por medio de un contrato de mandato. La representación puede ser también legal, en los casos que expresamente lo imponga la ley, como en el caso de un menor o la incapacidad de una persona disminuida de sus facultades.

Una vez que se ha establecido lo anterior, el notario debe proceder a autorizar en definitiva el instrumento, lo cual sólo se hará en el libro del protocolo, para darle el carácter de documento público, ya que en el momento en que el notario autoriza el instrumento le da el carácter de público, inscribible, auténtico y ejecutivo, dándole la fuerza o reconocimiento estatal al documento, y quitándole así la categoría de documento privado.

1.2.3.2.- EL PROTOCOLO.

Como ya quedó asentado, para el maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo la esencia de la fe pública notarial radica en que ésta es documental y no verbal. Por esta razón opina que las actas y escrituras públicas únicamente podrán autorizarse en el protocolo.

El primer párrafo del artículo 76 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal establece de concepto de protocolo:

"Artículo 76.- Protocolo es el conjunto de libros formado por folios numerados y sellados en los que el notario, observando las formalidades que establece la presente ley, asienta y autoriza las escrituras y actas que se otorguen ante su fe, con sus respectivos apéndices; así como por los libros de registro de cotejos con sus apéndices."

Además, dicho numeral abunda sobre el concepto de protocolo al establecer en su segundo párrafo lo siguiente:

"...

En sentido amplio es la expresión que se refiere a todos los documentos que obran en el haber de cada notaría. El protocolo es abierto, por cuanto lo forman folios encuadernables con número progresivo de instrumentos y de libros. En sentido estricto es tanto el conjunto de instrumentos públicos fuente original o matriz en los que se hace constar las relaciones jurídicas constituidas por los interesados, bajo la fe notarial: como la colección ordenada cronológicamente de escrituras y actas autorizadas por el notario y aquellas que no pasaron, y de sus respectivos apéndices, conforme a una periodicidad, procedimiento y formalidades reglados en esta ley; y que adquiridos a costa del notario respectivo son conservados permanentemente por él o por su substituto en términos de esta ley afectos exclusivamente al fin encomendado y, posteriormente, destinados permanentemente al servicio y matricidad notarial del documento en el Archivo como propiedad del Estado, a partir de la entrega de los mismos a dicha oficina, en uno o más libros, observando para su redacción y conformación de actos y hechos las formalidades y solemnidades previstas por esta ley, todo lo que constituye materia de garantía institucional de origen constitucional regulada por esta ley."

De esta manera la Ley del Notariado para el Distrito Federal contempla al protocolo integrado por folios, lo que comúnmente se conoce como protocolo abierto, disponiendo además en el tercer párrafo del mismo artículo transcrito *ut supra* que los folios que forman el protocolo "*son aquellas hojas que constituyen la papelería oficial que el notario usa para ejercer la función notarial. Son el sustracto o base material del instrumento público notarial, en términos de esta Ley.*"

Ahora bien, el artículo 77 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal establece los requisitos que debe cumplir el protocolo, disponiendo que los libros que lo integren deberán ir numerados de manera progresiva, utilizando los folios por ambas caras, asentando los instrumentos en orden progresivo, de forma sucesiva y cronológica.

Según lo dispone el artículo 82 de la Ley que nos ocupa, el notario, a su costa y bajo su responsabilidad, debe obtener del Colegio de Notarios los folios necesarios

para integrar el protocolo a su cargo, los cuales deberán ir numerados progresivamente.

El Colegio de Notarios debe cuidar que en la fabricación de los folios se tomen las medidas de seguridad más adecuadas, además de estar obligado a proveer los folios que le soliciten, salvo que el solicitante se encuentre en situación de atraso en el pago de las cuotas establecidas por dicha agrupación, en cuyo caso podrá negarse a proveer los mismos; además debe informar mensualmente a la autoridad competente del Distrito Federal de la entrega de folios que efectúe.

Ahora bien, el artículo 85 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal indica la forma en que deben utilizarse los folios:

"Artículo 85.- Para asentar las escrituras y actas en los folios, deberán utilizarse procedimientos de escritura o impresión que sean firmes, indelebles y legibles. La parte utilizable del folio deberá aprovecharse al máximo posible, no deberán dejarse espacios en blanco y las líneas que se impriman deberán estar a igual distancia unas de otras, salvo cuando se trate de la reproducción de documentos, la que podrá hacerse ya sea transcribiendo a renglón cerrado o reproduciendo su imagen por cualquier medio firme e indeleble, incluyendo fotografías, planos y en general cualquier documento gráfico."

Según lo dispone el artículo 86, la numeración de los instrumentos debe ser progresiva, incluyendo los instrumentos que tengan la mención de "no pasó", los que se encuadernarán junto con los firmados, al igual que aquellos que se inutilicen, los cuales deberán cruzarse con líneas de tinta y colocarse al final del respectivo instrumento. Asimismo, todo instrumento debe iniciarse al principio de un folio y si al final del último empleado en el mismo queda espacio, después de las firmas de autorización, éste se empleará para asentar las notas complementarias correspondientes; en caso de que el espacio resulte insuficiente para las notas complementarias, las mismas podrán asentarse en el folio siguiente al último del instrumento de que se trate, o bien se continuarán en hoja por separado que deberá

agregarse al apéndice, asentando la razón correspondiente, tal y como lo disponen los artículos 87 y 88 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

En términos del artículo 90 de la Ley que se analiza el notario, dentro de los treinta y cinco días hábiles siguientes a la integración de una decena de libros, debe asentar una razón de cierre que deberá agregarse al final del último libro, en la que indicará la fecha del asiento, el número de folios utilizados e inutilizados, la cantidad de los instrumentos asentados, y de ellos los autorizados, los pendientes de autorizar y los que no pasaron, y pondrá al calce de la misma su firma y sello de autorizar. A partir de la fecha en que se asiente dicha razón, el notario contará con un plazo de cuatro meses para encuadernar la decena de libros y enviarla al Archivo General de Notarías, a fin de que se revise y certifique la razón de cierre del protocolo, de lo que el Archivo informará al colegio.

Una vez hecho lo anterior, deberán devolverse los libros al notario, quien de conformidad con el artículo 95 de la Ley en cita esta obligado a guardarlos en la notaría durante cinco años, contados a partir de la fecha de la certificación de cierre referida en el párrafo que antecede. Concluido dicho término el notario, en un plazo de diez días, los entregará al mencionado archivo junto con sus apéndices para su guarda definitiva.

1.2.3.3.- PUBLICIDAD DE LOS DERECHOS REALES.

Al intervenir el notario en una escritura concerniente a los derechos sobre un bien mueble o inmueble, está dando fe del acto que se pretende realizar a fin de que el derecho sea reconocido como válido por el común de la sociedad, sin embargo es necesario robustecer la seguridad jurídica de tales actos mediante la publicidad de la constitución, declaración, transmisión, modificación, extinción y gravamen de los derechos reales, ya que como lo señala el maestro Carral y de Teresa señala que en

"el derecho real deben respetar (abstenerse) todos; todos pueden infringir ese derecho".²⁵

Bajo esa perspectiva, no basta la fe del notario para asegurar que se respete el derecho que asiste a una persona respecto de un bien inmueble, pues se necesita que el acto jurídico que le dio origen sea conocido por todos aquellos interesados y principalmente por el Estado, pues para garantizar el respeto de los derechos reales de que se trate, debe tener conocimiento de su existencia, por lo que es necesario dar publicidad a tales actos, siendo así que *"el registro público lucha también contra la clandestinidad, que es algo naturalmente contrario a la publicidad".²⁶*

Ahora bien, en el Distrito Federal corresponde al Registro Público de la Propiedad y de Comercio ejercer la función registral, consistente en la inscripción y anotación de actos jurídicos y la certificación de los mismos, dando publicidad oficial sobre el estado jurídico de la propiedad y de la posesión de los bienes inmuebles, las limitaciones y gravámenes a los que están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las asociaciones civiles y sociedades mercantiles.

Así el principal objetivo del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal es el proporcionar publicidad a los actos jurídicos relativos al patrimonio inmobiliario y mobiliario de los habitantes de la Ciudad de México, así como aquellos que se refieran a la constitución de personas morales o en relación con ellas, a fin de otorgar la debida certeza y seguridad jurídica a los titulares registrales y a quienes están obligados a respetar los derechos adquiridos por éstos, contribuyendo.

Por lo anterior, cuando los actos jurídicos que se celebren respecto de bienes inmuebles, el notario tiene obligación de llevar a cabo la inscripción de las escrituras públicas y de las actas notariales en el Registro Público de la Propiedad y del

²⁵ CARRAL Y DE TERESA, Luis. - Op. Cit. - P. 218

²⁶ Ibidem. - P. 219

Comercio, siempre y cuando así se lo hayan solicitado y expensado los comparecientes, tal y como lo dispone el artículo 150 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

En las inscripciones asentadas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, se deberá especificar todos los datos que individualizan cada uno de los bienes inmuebles, muebles o personas morales inscritas en el mismo, haciendo constar todos los actos jurídicos que incidan en ellos y, en caso de que pese sobre el inmueble uno o más gravámenes o limitantes de dominio, deberá realizarse la anotación correspondiente al margen del asiento o inscripción principal, para proteger el derecho que sobre dicho inmueble pueda tener una persona, distinta al titular de los derechos registrales, contra las facultades dispositivas de aquel.

De ahí la importancia del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, pues la fidelidad de los asientos registrales y su oportuna publicidad son condiciones básicas para conocer y proteger los intereses jurídicos y económicos de los interesados, dando así la confianza y seguridad jurídicas, determinantes en las transacciones inmobiliarias y en las operaciones mercantiles, financieras y bursátiles.

1.3.- EL NOTARIO DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

1.3.1.- DESIGNACIÓN.

Como ya vimos, el notario es un profesional del Derecho a quien el Estado confiere fe pública para brindar certeza y seguridad jurídicas a los actos o hechos jurídicos que se celebran ante su fe, plasmándolos en una escritura pública o bien un acta notarial, asegurando así la validez de los mismos.

Sin bien la fe pública que asiste a los notarios públicos basta para garantizar la legalidad de las operaciones que autoriza, en tratándose de las operaciones inmobiliarias en que tome parte el Gobierno Federal, es necesario que para su plena validez las mismas se celebren ante un fedatario especialmente habilitado por la

Secretaría de la Función Pública, según lo dispone el párrafo primero del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales:

"ARTÍCULO 96.- Los actos jurídicos relacionados con inmuebles en los que sean parte la Federación y que en los términos de esta Ley requieran la intervención de notario, se celebrarán ante los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal que nombrará la Secretaría, entre los autorizados legalmente para ejercer el notariado, cuya lista hará pública.

..."

Ahora bien, según lo dispone el artículo 25, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, la facultad de nombrar a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal corresponde a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, para lo cual el fedatario interesado, debe formular solicitud por escrito, acreditando debidamente tanto su capacidad profesional como su calidad de notario público.

Para tal fin, el solicitante debe exhibir copia certificada del Título y la Cédula que lo avalen como profesional del Derecho, al igual que de la patente o Nombramiento de Notario Público otorgado a su favor por el Gobernador de la Entidad Federativa de que se trate, así como Currículum Vitae, en el que se refieran detalladamente sus antecedentes personales, laborales y académicos.

En caso de que la legislación local correspondiente así lo exija, deberá exhibir además copia certificada de la publicación de su nombramiento de notario en el Periódico o Gaceta del Gobierno de la entidad federativa de mérito, o bien manifestar en la propia solicitud que no le es aplicable tal requisito.

La Secretaría de la Función Pública tiene la obligación de difundir oportunamente todos los nombramientos que otorgue, por lo que en su página web se incluye el directorio de todos los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal de la República Mexicana, el cual puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica:

Lo anterior a fin de que las entidades, dependencias, Procuraduría General de la República y Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, puedan elegir libremente al Notario del Patrimonio Inmobiliario Federal con residencia en la entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate, para formalizar los actos jurídicos que vayan a celebrar, tal y como lo disponen los artículos 97, segundo párrafo, y 98, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Se debe acotar, que no es necesario que las entidades formalicen ante un notario del Patrimonio Inmueble Federal los actos adquisitivos o traslativos de dominio de inmuebles que celebren, ya que según el primer párrafo del artículo 97, antes invocado, estas pueden elegir libremente entre cualquier notario público con residencia en la entidad federativa en que se ubique el inmueble de que se trate.

Por otra parte, el artículo 99 de la Ley General de Bienes Nacionales señala que cuando se trate donaciones a favor de la Federación, o de ésta a favor de los gobiernos de los estados o del Distrito Federal y de los municipios, así como las enajenaciones de inmuebles federales a favor de personas de escasos recursos, para satisfacer necesidades de vivienda de interés social, entre otros casos, no es necesaria la intervención de un notario, ya que el documento en que se consigne el acto o contrato respectivo, debidamente autorizado por la Secretaría de la Función Pública, tendrá el carácter de instrumento público.

Sin embargo, cuando intervengan notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, sus honorarios serán del 50% de los que les correspondan a los notarios públicos conforme al arancel correspondiente, sin perjuicio de que las dependencias administradoras de inmuebles puedan convenir con los Colegios de Notarios respectivos, tarifas y cuotas especiales para el otorgamiento de instrumentos cuando

se trate de programas de regularización de la propiedad inmueble o promoción de la vivienda.

1.3.2.- FACULTADES Y OBLIGACIONES.

La Ley General de Bienes Nacionales al conferir a los notarios del Patrimonio Inmueble Federal la facultad exclusiva de autorizar los actos jurídicos patrimoniales en que tome parte la Federación, le impone también diversas obligaciones especiales que deben cumplir con independencia de lo previsto por la legislación local correspondiente, tal es el caso del protocolo especial que deben utilizar los notarios del Patrimonio Inmueble Federal para hacer constar las adquisiciones o enajenaciones de los bienes inmuebles propiedad del Gobierno Federal, tal y como lo dispone el segundo párrafo del artículo 96 de dicha ley, que en su parte conducente señala:

"ARTÍCULO 96.- . . .

Los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo, y sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales..."

Estos protocolos especiales deberán ser autorizados por la Secretaría de la Función Pública, así como por las autoridades competentes de las Entidades Federativas, siempre que así lo exijan las leyes locales aplicables; según lo dispuesto por el artículo 25, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, autorizar los protocolos especiales que deberán llevar los notarios del Patrimonio Inmueble Federal.

Resulta obvio que la autorización de la Secretaría de la Función Pública es un requisito indispensable para que exista el Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, ya que es esta formalidad la que le confiere tal carácter al mismo, por ser dicha autorización un requisito esencial exigido por la Ley General de Bienes Nacionales, de lo que fácilmente se colige que esta autorización debe ser previa a que

se asiente en dicho protocolo cualesquier escritura pública, pues de no ocurrir así el acto jurídico en cuestión presentaría un vicio que demeritaría su validez, al no haberse observado la formalidad exigida por la ley, es por eso que la autorización de la Secretaría de la Función Pública debe recabarse previamente a que se asienten hechos o actos jurídicos en el mismo.

Ahora bien, el propio artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales impone a los notarios del Patrimonio Inmueble Federal la obligación de avisar del cierre y apertura de cada protocolo especial, así como de remitir un ejemplar del correspondiente índice de instrumentos, a la mencionada Secretaría, quien podrá realizar revisiones o requerir información sobre estos protocolos.

En caso de ausencia de los notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, éstos podrán ser suplidos por quienes corresponda en términos de la legislación local respectiva, sean o no notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, sin embargo tales suplentes no podrán asentar nuevos instrumentos en el protocolo especial correspondiente, pudiendo únicamente autorizar aquellos instrumentos que ya se encuentren asentados en el mismo, debiendo informar previamente a la Secretaría de la Función Pública, fundando y motivando la suplencia que ejerce en términos de la legislación local aplicable, tal y como lo dispone el pluricitado artículo 96 del cuerpo legal que nos ocupa.

Según lo ordena el artículo 98 de la Ley General de Bienes Nacionales, tanto los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal que autoricen los actos que otorguen las dependencias de la Federación, como los notarios públicos que formalicen actos otorgados por las entidades, serán responsables de que tales actos cumplan con lo dispuesto por dicha ley así como por las demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo además, en el caso de los actos jurídicos que celebren las dependencias del Gobierno Federal, someter el proyecto de la escritura pública a la aprobación de la Secretaría de la Función Pública, previamente a la autorización del mismo.

De igual forma, los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal y los notarios públicos están obligados a hacer las gestiones correspondientes para inscribir las escrituras que autorice en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la Propiedad que corresponda a la ubicación del bien, así como remitir a la Secretaría de la Función Pública el testimonio respectivo debidamente inscrito, en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la fecha de la autorización de la escritura.

En los casos en que intervengan Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, los honorarios que les correspondan se reducirán el cincuenta por ciento respecto del arancel que establezca los honorarios de los notarios públicos.

En caso de que los notarios públicos o los notarios del Patrimonio Inmueble Federal incumplan cualquiera de las referidas obligaciones, incurrirán en responsabilidad administrativa y podrán ser sancionados en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, del que habré de ocuparme más adelante, independientemente de las que en materia penal y civil puedan corresponderles.

1.3.3. IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Como ya quedó dicho, los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal y los notarios públicos que incumplan las obligaciones que les impone la Ley General de Bienes Nacionales o que autoricen actos en contravención a la misma, incurren en responsabilidad administrativa, haciéndose acreedores a las sanciones administrativas previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, pues como más adelante se analizará, la Administración Pública tiene la necesidad de asegurar el cumplimiento de aquello que ordena a través de las leyes, buscando siempre evitar que prevalezcan los actos que contravienen su mandato, por lo que resulta necesaria la aplicación de las sanción correspondientes.

De esta manera, cuando los Fedatarios Públicos autorizan actos en contravención a la Ley General de Bienes Nacionales, se hacen acreedores a diversas sanciones administrativas, independientes de las que pudieran corresponderles en el ámbito penal, de tal suerte que la facultad sancionadora que la Ley General de Bienes Nacionales confiere al Estado, se traduce en el mecanismo de coerción mediante el cual se asegura su observancia tanto por los Notarios Públicos de cada Entidad Federativa, como por los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal, con lo que se busca asegurar que el actuar de los fedatarios que intervengan en tales actos, cumplan debidamente con las obligaciones que dicha Ley les impone.

Es por esto que la legislación administrativa, inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público, consagra la potestad sancionadora de la Administración Pública, que consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, siempre que no constituyan delitos.

En tal virtud, al imponer las sanciones previstas en las leyes administrativas, la Administración Pública esta cumpliendo a cabalidad lo dispuesto por las propias leyes para prever su exacta observancia, tal es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales que establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública el aplicar las sanciones previstas en su artículo 152, según los términos que se analizarán en los capítulos siguientes y siempre respetando a cabalidad las garantías constitucionales que tutelan la seguridad jurídica de los gobernados, de cuyo estudio habremos de ocuparnos a en el presente trabajo de tesis, a fin de determinar si la referida Dependencia Federal efectivamente rige su actuar sancionador a estos elementales principios de legalidad y certidumbre jurídica.

Resulta incuestionable que los diversos principios constitucionales que rigen en la tramitación de todo procedimiento, deben ser siempre respetados por la Autoridad Administrativa, a fin de no afectar las garantías de audiencia y legalidad que tutelan la seguridad jurídica de todos los gobernados, debiendo igualmente observar lo

dispuesto por el diverso artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de evitar que las sanciones económicas que se imponen a los Notarios Públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que autoricen actos en contravención a la Ley General de Bienes Nacionales, resulten confiscatorias de su patrimonio.

De ahí la importancia de analizar la facultad sancionadora de la Secretaría de la Función Pública y la forma en que la ejerce respecto de los Fedatarios Públicos en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, a fin de determinar si el procedimiento y las sanciones que se imponen observan las garantías individuales que rigen la tramitación del procedimiento y demás principios de legalidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente, la Autoridad Administrativa debe cumplir espontáneamente con lo dispuesto por nuestra Carta Magna, buscando asegurar que sus actos cumplan con los requisitos de legalidad que les son inherentes, tal es el caso de la Secretaría de la Función Pública, que se basa en diversos criterios para autorregular su proceder al sancionar a los Notarios Públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, mismos que igualmente analizaremos en esta tesis, a fin de asegurar que las sanciones que impone se apeguen a los principios constitucionales de legalidad, de tal suerte que los distintos medios de impugnación previstos por nuestro régimen jurídico, para que los gobernados puedan combatir aquel ilegítimo acto de autoridad que violente las garantías que la constitución les otorga, sólo deben ser considerados como medidas de control extraordinarias que eviten el ejercicio omnímodo del poder, pues son las propias autoridades estatales las originalmente obligadas a respetar las disposiciones constitucionales y salvaguardar el estado de derecho.

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORÍA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

2.1.- CONCEPTO DE SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

Antes de establecer el concepto de sanción administrativa, es necesario primeramente conocer que es la sanción en términos generales, al respecto se puede señalar que la sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, es decir que cuando el obligado en una relación jurídica no cumple la sanción será la consecuencia del deber jurídico incumplido.

Ahora bien, en cuanto a la sanción administrativa, la Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que es *"el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo"*.²⁷

Bajo esa premisa, la consecuencia jurídica del daño que se causa, ya sea a la administración pública, a la colectividad, a los individuos o al interés general, cuando se comete una infracción o conducta ilícita administrativa, va a ser el castigo, el cual consiste en la sanción administrativa. Así, es válido afirmar que en la práctica la sanción administrativa busca prevenir, corregir o castigar, la comisión de infracciones a las leyes administrativas, ya que al castigar al infractor de la ley administrativa, el Estado busca inhibir, o mejor aún desaparecer, las prácticas tendientes a infringir la Ley y enmendar la afectación causada al interés colectivo.

Al respecto, la Enciclopedia Jurídica Mexicana hace eco de lo enunciado por Protágoras de Abdera al conceptuar el castigo y la sanción, al afirmar que la intimidación es la función del castigo:

²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo VI.- P. 361.

"Nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho —pues lo ocurrido no puede deshacerse— sino en razón del futuro, pare que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo . . . Y quien así piensa castiga para intimidación".²⁸

Por su parte, el autor José Roberto Dormí, señala que *"la sanción es la consecuencia dañosa que se impone como castigo al hecho de aquellos que lesionan las normas y el orden la labor administrativa"*,²⁹ por lo que el Estado va a contar con las vías coactivas administrativas necesarias para que una sanción se encamine al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, actualizando el deber jurídico impuesto; las leyes van a regular a las autoridades que posean el poder coactivo y los medios que tienen a su disposición par ejercerlo, por lo que esta facultad debe ser dada por el ordenamiento jurídico.

Asimismo, para nuestro autor Miguel Acosta Romero, *"la sanción administrativa en términos generales puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de esta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respeto a la sociedad"*.³⁰

De lo hasta aquí señalado, se puede afirmar que la sanción es la consecuencia jurídica que trae aparejada la infracción o incumplimiento de una norma jurídica, por lo que se estructura de la siguiente manera:

- a) Supuesto.
- b) Realización de la hipótesis.
- c) Consecuencia, entendiéndola como la sanción.

²⁸ *Ibidem.* - P. 360

²⁹ DORMÍ, José Roberto. - *Instituciones de Derecho Administrativo.* - 3ª Edición. - Edit. Astrea. - Argentina. - 1983. - P. 383.

³⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. - *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.* - 11ª Edición. - Porrúa. - México. - 1993. - P. 955.

a) "No Debe Ser" <i>(Supuesto)</i>	b) "Si Es" <i>(Realización de la Hipótesis)</i>	c) "Sanción" <i>(Consecuencia)</i>
---	--	---

El maestro Francesco Carnelutti, nos indica que la *"la Ley establece las hipótesis y las sanciones, si el precepto no es observado, es necesario, que alguien ponga en practica la sanción"*.³¹ Lo que hace evidente que debe existir alguien que sea el indicado para aplicar las sanciones contempladas en la Ley al momento que se comete una infracción o una conducta mal inducida, a efecto de que el establecimiento de las sanciones no sea letra muerta, más adelante me ocuparé de estudiar las facultades sancionatorias de la autoridad administrativa.

2.2.- INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA

2.2.1.- DIFERENCIA ENTRE INFRACCIÓN Y DELITO.

La infracción administrativa *"es todo acto hecho de una persona que viole el orden establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público (en su labor de policía) y presentar un servicio eficiente en la administración de los servicios"*.³²

Para el jurista alemán Maurach Reenhardt, citado por Acosta Romero en su obra Compendio de Derecho Administrativo, la falta administrativa esta constituida *"no por un ataque a bienes materiales en todo tiempo protegidos, sino por la insubordinación, por la desobediencia, por la negligencia en el cumplimiento de las disposiciones administrativas de seguridad, ligadas en su mayor parte a tiempo y circunstancias. El daño que la falta administrativa amenaza es la perturbación de la actividad"*

³¹ CARNELUTTI, Francesco.- *Derecho Procesal Civil y Penal*.- Edit. Pedagogía Iberoamericana.- México.- 1994. Pág. 32

³² ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Op. Cit.* - P. 966.

*administrativa del Estado, vinculada a una época y a un sistema, la producción de un 'daño a la Administración'.*³³

Por su parte, el delito es aquella "acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal".³⁴ Es decir, toda conducta típica, antijurídica, culpable y punible. Para algunos autores, el delito tiene un eminente aspecto social, ya que "es una lesión de aquella parte del sentido moral que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales (piedad y probidad) según la medida en que se encuentran en las razas humanas superiores, cuya medida es necesaria para la adaptación del individuo a la sociedad".³⁵

Como se aprecia, ambos conceptos se basan en la realización de actos ilícitos, es decir en la omisión de los actos ordenados o en la ejecución de los actos prohibidos por el ordenamiento jurídico. Al respecto, el maestro Miguel Acosta Romero afirma que: "el ilícito es un género de acuerdo con las normas que el propio derecho establece, y que tiene en consecuencia varias especies, pues no todo ilícito es delito, aunque todo delito es ilícito".³⁶

Siguiendo los razonamientos de Acosta Romero y planteado el esquema de que el ilícito es un género que tiene varias especies, en el presente trabajo habré de ocuparme de dos de ellas: a) el ilícito penal que corresponde al delito y b) el ilícito correspondiente a la infracción administrativa.

Bajo esa premisa, la realización de cualquier acto ilícito traerá como invariable consecuencia la imposición de una sanción, la cual puede consistir en diversas especies, la pena es una de ellas.

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General.-4ª. Edición.-* Porrúa.- México.- 2003.- Pp. 596-597.

³⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana.-* Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo III.- P. 95.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Op. Cit.-* P. 592.

³⁶ *Ibidem.-* P. 588.

Así, para el maestro Miguel Acosta Romero el concepto de sanción es más amplio que la pena, ya que *"mientras que toda pena constituye una sanción, no ocurre lo mismo a la inversa"*.³⁷

De esta manera, mientras que en el caso de cometer una infracción administrativa la persona se hace acreedora a una sanción administrativa, en tratándose de la comisión de un delito la persona se va a hacer acreedora a la sanción penal, sin embargo, de acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana tanto la sanción administrativa como la sanción penal *"son dos tipos de sanciones diferentes de que se sirve el Estado para reprimir o castigar a dos categorías diversas de infractores o de actos distintos"*.³⁸

El artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere al Congreso de la Unión la facultad para definir los delitos y las faltas administrativas del orden federal, al disponer:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

De tal suerte que mientras la infracción a la ley será castigada por la Autoridad Administrativa a la que la propia ley infringida confiera la potestad sancionadora, las sanciones penales van a ser impuestas únicamente por las Autoridades Judiciales, de acuerdo a lo previsto por el artículo 51 del Código Penal Federal, que en su primer párrafo dispone lo siguiente:

"Artículo 51.- Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicaran las sanciones establecidas para cada delito teniendo en cuenta las circunstancias exteriores y las pecuniarias del delincuente."

³⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. - *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.* - P. 590.

³⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas. - *Enciclopedia Jurídica Mexicana.* - Porrúa-UNAM. - México. - 2002. - Tomo VI. - P. 362.

No obstante lo anterior, en caso de que la infracción administrativa implique además la comisión de un delito, habrá lugar a imponer las penas correspondientes con independencia de las de las sanciones administrativas, tal y como lo dispone el artículo 78 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que a la letra reza:

"Artículo 78.- Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores."

Espíritu que retoma el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, que se analizará más detenidamente en los siguientes capítulos de este trabajo, dispositivo legal que en la parte conducente de su primer párrafo dispone:

*"Artículo 152.- A los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, **independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran**, . . ."*

Cabe acotar que, si bien la infracción administrativa puede traer aparejada la comisión de un delito, los principios propios de la legislación penal no pueden ser válidamente trasladados al ámbito de las sanciones administrativas, ya que son muchos los factores formales que las diferencian, baste señalar que mientras que la primera sólo reconoce como sujeto activo del delito a la persona física, en las leyes administrativas la infracción o incumplimiento puede ser atribuible tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas, además de que en mientras que en la ley penal debe observarse a cabalidad el principio "*nulla poenae sine lege, nullum crimen sine lege*", dicho principio no rige en tratándose de las sanciones administrativas. Al respecto la Enciclopedia Jurídica Mexicana acertadamente señala que:

"La aplicación de principios y normas del derecho penal al campo de las sanciones administrativas es totalmente impropio, y autorizar en forma supletoria la legislación penal a la legislación administrativa reguladora de las sanciones administrativas, es

confundir la esencia de dos normatividades que responden a filosofías sociales distintas”³⁹

2.3. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA COMO RESULTADO DEL INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER JURÍDICO.

Como las sanciones administrativas derivan del incumplimiento de una obligación, es necesario conocer primeramente que es una obligación, la cual se entiende como *"un vínculo jurídico por el que somos constreñidos por la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad"*.⁴⁰

Como elementos de la obligación Roberto Baez Martínez, señala que son dos los sujetos: activo, pasivo; y el objeto: el cual se caracteriza como prestación o como abstención, es decir, como forma de conducta pasiva o negativa. *"Sólo conocer los derechos e intereses de los particulares frente a la administración es insuficiente para conceptualizar debidamente la situación jurídica de los primeros"*.⁴¹ Por lo tanto, la obligación pública es el deber impuesto a los particulares, por la ley o por un acto especial de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones ya sean positivas o bien negativas.

Así como el Estado tiene que satisfacer ciertos intereses individuales cuyo reconocimiento obliga a otorgarles el poder de exigir la correspondiente prestación, lo cual va dar origen al derecho público subjetivo, imponiendo a los particulares una obligación especial, las obligaciones públicas se pueden dividir en dos grupos: las que son impuestas por la ley directamente y las que se derivan de un acto jurídico especial, las cuales se tienen que fundamentar en una disposición legal, toda vez que no se puede imponer ninguna obligación si no se encuentra autorizada por una norma legal.

³⁹ *Idem.*

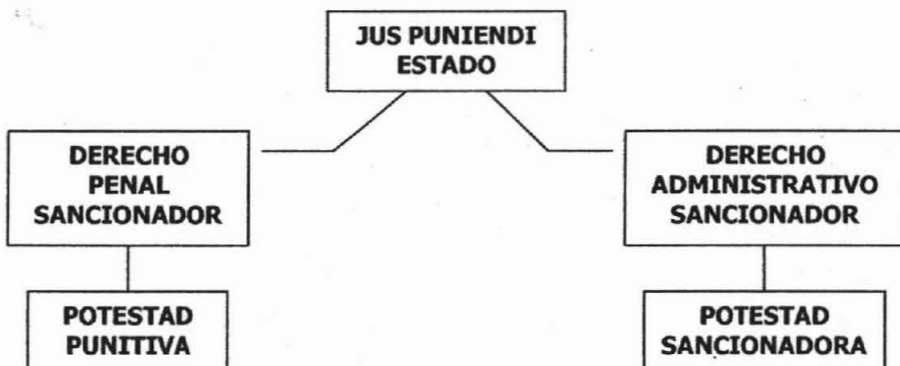
⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo V.- P. 303.

⁴¹ BAEZ MARTÍNEZ, Roberto.- *Manual de Derecho Administrativo*.- 2ª. Edición.- Trillas.- México.- 1993.- P. 149.

La Ley General de Bienes Nacionales impone diversas obligaciones a los Notarios Públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, tales como la de someter a la autorización de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, los proyectos de las escrituras públicas que se refieran a actos jurídicos que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; o el recabar la autorización del protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a su cargo, entre muchas otras; de tal manera que cuando dichas obligaciones no son cabalmente cumplidas por los sujetos obligados, el propio cuerpo legal prevé las sanciones aplicables.

2.4.- FINALIDAD DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

La Administración Pública tiene la necesidad de asegurar el cumplimiento de aquello que ordena, buscando siempre evitar que prevalezcan los actos que contravienen su mandato, por lo que su potestad de mando no es suficiente para asegurar el cumplimiento lo que ordena, resultando necesaria la aplicación de la sanción correspondiente. Es por esto que la legislación administrativa, inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público, es consagrada la potestad sancionadora de la Administración Pública, que consiste en la facultad de castigar las violaciones a una ley administrativa, siempre que no constituyan delitos.



Para Miguel Acosta Romero la importancia de la potestad sancionadora de la Administración Pública radica en que permite asegurar el debido funcionamiento de los servicios públicos, y considera que esta importante responsabilidad *"no puede funcionar sin la observancia de una fuerte disciplina externa e interna, privarla de un poder sancionador que la mantenga es privarla de defensa y condenar al desorden en su labor"*.⁴²

La sanción administrativa cumple en la ley y en la práctica distintos objetivos, ya sea preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo. Predominando sin embargo la idea de castigo o de pena que se impone al infractor, por lo que siempre prevalece el poder punitivo de la Administración Pública a su poder ejemplificador o meramente correctivo. Según el jurista Alfonso Nava Negrete: *"Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de castigar o penar al infractor de la ley administrativa, que no la obedece, no la cumple, que cualquiera otra motivación"*.⁴³

No obstante lo anterior, es mi opinión es válido afirmar que la principal finalidad de la sanción administrativa, es el evitar que se sigan cometiendo irregularidades a la propia Ley, desalentando mediante la ejemplaridad la comisión de futuras infracciones tanto por el mismo infractor como por parte del resto de los gobernados.

De lo anterior, es de señalar que las sanciones contempladas en el artículo 99 de la Ley General de Bienes Nacionales, son tanto correctivas para el notario público o notario del Patrimonio Inmueble Federal que la infringe, así como preventivas al servir para desalentar a los demás fedatarios, para que se abstengan de infringir también las disposiciones de dicho ordenamiento.

⁴² ACOSTA ROMERO, Miguel. - *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. - P. 603.

⁴³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. - *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. - Tomo VI. - P. 361.

2.5.- TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Si bien el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a la Administración Pública la facultad de imponer sanciones únicamente cuando se infrinjan reglamentos gubernativos y de policía, pero no de leyes administrativas, y reconociendo solamente dos tipos de sanciones, multa o arresto, pero ninguna otra como la amonestación, la clausura, el decomiso, la revocación de las concesiones o la suspensión de actividades, según lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, existen varios tipos de sanciones:

"Artículo 70.- Las sanciones administrativas deben de estar previstas en las Leyes respectivas y podrán consistir en:

- I.- Amonestación con apercibimiento;*
- II.- Multas;*
- III.- Multa adicional por cada día que persista la infracción;*
- IV.- Arresto hasta por 36 horas;*
- V.- Clausura temporal o permanente, parcial o total; y*
- VI.- Las demás que señalen las leyes o reglamentos."*

Como se aprecia, las sanciones administrativas deben de estar previstas en las leyes respectivas, pudiendo cada cuerpo normativo contemplar diversas sanciones específicas a la materia que regulen, pudiendo estas consistir en amonestación con apercibimiento, multa, clausura temporal o permanente, revocación de concesiones, inhabilitación, entre otras muchas, sanciones se pueden imponerse en una o más de las modalidades mencionadas, a excepción del arresto el cual sólo puede imponerse como medida excepcional.

2.5.1.- SOBRE LA PERSONA.

En cuanto a las sanciones sobre la persona, y de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, estas versaran en lo relativo a la amonestación con apercibimiento, el arresto por 36 horas, la clausura temporal o permanente, parcial o

total, asimismo en el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, la revocación del nombramiento conferido a los notarios del Patrimonio Inmueble Federal, según lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 152 de dicho ordenamiento.

2.5.2.- SOBRE EL PATRIMONIO DE LA PERSONA.

En lo relativo a las sanciones sobre el patrimonio de la persona la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, contempla la multa y la multa adicional por cada día que persista la infracción; así mismo la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 152 contempla esta sanción a los notarios que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de dicha Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, esta multa no puede ser menor de veinte ni mayor de cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

2.6.- LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DERIVADA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO.

Para el autor Gabino Fraga, *"la conclusión del procedimiento tendrá que ser el acto o resolución administrativa"*⁴⁴ para Héctor Jorge Escola, el acto administrativo *"no es si no una declaración unilateral de voluntad de la administración, que produce efectos jurídicos subjetivos, con lo cual quedan excluidos de esa noción los reglamentos y los contratos, administrativos que no deben ser considerados actos administrativos"*⁴⁵.

Por otra parte, para Jorge Fernández Ruiz, los actos contractuales son los que *"nacen del acuerdo entre la administración y los particulares, como la celebración de un contrato de obra pública; a ese tipo de actos la doctrina los reconoce*

⁴⁴ FRAGA, Gabino.- *Derecho Administrativo*.- 33ª Edición.- Porrúa.- México.- 1994.- P. 263.

⁴⁵ ESCOLA, Jorge Héctor.- *Compendio de Derecho Administrativo. Volumen I*.- 5ª Edición.- Ediciones Depalma.- Argentina.- 1990.- Pág. 493.

específicamente como contratos administrativos;⁴⁶ por lo que coincide con el autor Jorge Héctor Escola, al afirmar que dichos contratos no son actos administrativos, pues no devienen de la potestad pública del estado, sino de su actividad en el ámbito privado.

Al respecto, Enrique Quiroz Acosta señala que *"es común observar que el acto administrativo tenga como régimen jurídico el de la ley administrativa, pero también es ordinario constatar su frecuente estadía en los salares del derecho privado. La actividad económica del Estado acepta con toda naturalidad este régimen híbrido"*.⁴⁷

Hay que diferenciar el acto administrativo del hecho administrativo, *"los hechos administrativos son aquellos fenómenos, situaciones o acontecimientos con entidad propia, pero independientes de la voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos respecto de ella"*;⁴⁸ aquí la voluntad de la administración no se va a presentar como un elemento principal y determinante del mismo, a pesar de que la actividad administrativa es el medio para que se produzca el hecho, siendo claro que este se produce, aunque no es deseado, mientras que el acto administrativo como acto jurídico consiste en un hecho humano realizado por una voluntad consistente y exteriorizada, la cual va a producir efectos jurídicos.

A este respecto, para que todo acto jurídico de la Administración Pública tenga naturaleza administrativa deberá estar resguardado por el Derecho Administrativo, ya que *"cualquiera que sea materialmente la naturaleza — legislativa, jurisdiccional o ejecutiva — de un acto jurídico de la Administración, en cuanto opinión si esta regulado por el Derecho Administrativo, será un acto de esta índole"*.⁴⁹ Sin embargo,

⁴⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge.- *Derecho Administrativo*.- MacGraw Hill.- México.- 1997.- P. 125.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo I.- P. 117.

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés.- *Derecho Administrativo*.- 17ª Edición.- Porrúa.- México.- 1994.- P. 174.

⁴⁹ VEDEL, Jorge.- *Derecho Administrativo*.- 3ª Edición.- Edit. Aguilar.- Madrid.- 1990.- P. 167.

no serán actos administrativos, los actos jurídicos que excepcionalmente realice la Administración al derecho privado.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala cuales son los elementos y los requisitos del acto administrativo, estableciendo lo siguiente:

"Artículo 3.- *Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en su caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o derecho para emitirlo.*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias del tiempo y lugar, y previsto por la Ley,*
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. Estar fundado y motivado;*
- VI. Derogado*
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley,*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI. Derogado.*
- XI. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombres completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión,*
- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

XV. *Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley.*"

Al respecto, el autor Gabino Fraga, al igual que otros tratadistas, clasifica los elementos del acto administrativo de la siguiente manera:

a). EL SUJETO.- Es el Órgano de la Administración que lo realiza, el cual debe tener aptitud legal para poder realizar el acto administrativo.

Este Órgano debe ser competente. *"La competencia puede ser absoluta, que es la que se refiere a las facultades o funciones que han sido asignadas a determinado órgano público; o relativa, que es la que sólo contempla las atribuciones que corresponden a un órgano público frente a otros de ese mismo carácter, y ambas deben ocurrir para la eficacia y validez de un acto administrativo, ya que además de ser competente la entidad pública que dicta el acto, dentro de esta el debe emanar del órgano correspondiente"*.⁵⁰

b). LA VOLUNTAD.- La cual se requiere que no vaya a estar viciada por error dolo o violencia.

Para Jorge Héctor Escola, *"la voluntad administrativa, o sea, la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto especial dado, es uno de los elementos básicos del acto administrativo, que se exterioriza siempre mediante una declaración o manifestación del órgano correspondiente, adoptando las formas previstas para cada especie de acto"*.⁵¹

c). EL OBJETO.- Para Gabino Fraga, *"el objeto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud se refiere a que el objeto no este prohibido por la Ley, además de que este autorizado expresamente por esta, a excepción de*

⁵⁰ ESCOLA, Jorge Héctor.- Op. Cit.- P. 493.

⁵¹ Ibidem.- P. 494.

que la propia ley otorgué facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto".⁵²

d). EL MOTIVO.- Va a ser el antecedente que provoca el acto, *"es la situación legal o hecho previsto por la ley como necesario de la actividad administrativa"*.⁵³

No hay que confundir el motivo con la motivación, ya que esta última, es el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionar este con la ley aplicable, de esta manera, tanto el motivo como la motivación son garantía de la seguridad personal y real, ya que la ley constitucional lo exige cuando el acto agravia a los particulares.

e). EL FIN.- Para Jorge Héctor Escola, el fin *"es subsiguiente al acto en cuanto a su realización, de modo que partiendo de los motivos, pasando por el objeto, se llega a la finalidad de los actos administrativos"*.⁵⁴

f). LA FORMA.- Es un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo, quedando comprendidos en esta los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

Al respecto, Gabino Fraga, señala que la *"forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de- una solemnidad necesaria no solo para prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta ultima rama del Derecho el elemento, formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa"*.⁵⁵

⁵² FRAGA, Gabino.- Op. Cit.- P. 494.

⁵³ Idem.

⁵⁴ ESCOLA, Jorge Héctor.- Op. Cit.- Pp. 498 y 499.

⁵⁵ FRAGA, Gabino.- Op. Cit.- P. 271

Suele distinguirse entre la forma y las formalidades del acto administrativo. "*Las formalidades son los requisitos que deben cumplirse para dictar el acto administrativo, y que pueden ser anteriores, concomitantes y aun posteriores al acto en si mismo; las formas, en cambio, son el modo como se documenta la voluntad administrativa que da origen al acto, según lo preceptuado por las normas que sean aplicables guardando similitud esta noción con la idea de formar imperante en el derecho privado*".⁵⁶

2.6.1. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cuando el acto administrativo se ha perfeccionado por haber cubierto los elementos y requisitos para su formación, el mismo adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de igualdad que significa que se le debe tener por valido, mientras no llegue a declararse su invalidez por autoridad competente, por lo que se trata de una presunción "*iuris tantum*", así los derechos y las obligaciones se van a generar por virtud del acto administrativo especial en favor o en contra de determinada persona y en atención a su situación particular, por lo que esos derechos y obligaciones tienen un carácter personal e intransmisible y por tanto solo puede ser ejercidos o deben cumplidos por la persona a la cual el acto se dirige.

En cuanto el acto administrativo se perfecciona produce plenamente sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que ese acto sea conocido, tal es el caso de la notificación personal, o mediante su publicidad en los términos y formas que las propias leyes prevean.

Por lo tanto, cuando los actos administrativos imponen alguna obligación, o bien afectan la esfera jurídica de los particulares, puede ocurrir que el acto no sea voluntariamente obedecido, por lo que la Administración Pública esta capacitada para

⁵⁶ ESCOLA, Jorge Héctor.- *Op. Cit.* - P. 500.

proceder en forma directa, es decir sin la intervención de los tribunales, a efecto de ejecutar sus propias resoluciones, esto es con la finalidad de evitar trabas y dilaciones que concurren cuando se da la intervención de los tribunales, además de que la actuación del Estado *"reposa sobre la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente solo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva, dentro de los mandatos de las normas legales"*.⁵⁷

Si los actos administrativos no cumplen con los requisitos mencionados en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se entenderá a lo que establece el artículo 5 del mismo cuerpo legal, que a la letra reza:

"Artículo 5.- La omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las Leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo."

La anulabilidad del acto *"es la sanción legal al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección de un acto jurídico"*,⁵⁸ esta penalidad se va a especificar en el desconocimiento de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad expresada con infracción a los necesarios requerimientos legales. Cuando la irregularidad es de grado menor, se estará en presencia de actos afectados por nulidad, *"cuando la irregularidad es de grado menor, se estará en presencia de actos afectados por anulabilidad"*.⁵⁹ Así mismo el artículo 8 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone:

⁵⁷ FRAGA, Gabino.- Op. Cit.- P.- 282.

⁵⁸ ESCOLA, Jorge Héctor.- Op. Cit.- P. 532.

⁵⁹ Ibidem.- P. 533.

"Artículo 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su validez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

2.7. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Administración Pública cuenta con la facultad de imponer las sanciones a los particulares, toda vez que en el supuesto de que se tuviera que recurrir a los tribunales para sancionar, se entorpecerían los fines públicos que se persigue al imponer y dictar las resoluciones que pudieran afectar a particulares.

Así el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo señala que:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propio y exclusivo de la autoridad judicial, La persecución de los delitos, incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero sí el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."**

Del citado artículo constitucional, se desprende que la facultad sancionadora de la Autoridad Administrativa se refiere única y exclusivamente a las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, por lo que en principio, como ya señalé en párrafos anteriores, la autoridad no puede sancionar las violaciones a las leyes administrativas de cuya aplicación se encuentra encargada, no obstante lo anterior, la Administración Pública al imponer sanciones por infracciones a las leyes administrativas de ninguna manera contraviene lo preceptuado por el citado artículo 21 Constitucional, ya que aún se debe atender a lo preceptuado por el diverso artículo

89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya fracción I, claramente señala:

"Artículo 89.- *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."

En tal virtud, al imponer las sanciones previstas en las leyes administrativas, la Administración Pública esta cumpliendo a cabalidad lo dispuesto por las propias leyes para prever su exacta observancia, tal es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales que establece que corresponde a la Secretaría de la Función Pública el aplicar las sanciones previstas en su artículo 152, según los términos que se analizarán en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO TERCERO

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN.

3.1.- CONCEPTO Y PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional. De igual manera, la función administrativa se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración pública en sus acciones ante sí misma y frente a los administrados.

Claramente se aprecia la diferencia entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, mientras que el primero *"es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa"*,⁶⁰ el segundo *"es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa legal"*.⁶¹

De esta forma, es válido afirmar que el procedimiento administrativo es *"el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración"*.⁶²

⁶⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo V.- P. 804.

⁶¹ *Idem*.

⁶² *Ibidem*.- P.803.

Para el maestro Jaime Orlando Santofimio, el procedimiento administrativo no es sino *"la forma jurídica en que actúa la administración, su modus procedendi, instituido previamente para que, a través de él, la administración profiera sus actos administrativos"*.⁶³ De tal manera que la Administración Pública para realizar sus actos administrativos, tiene que seguir el procedimiento previamente establecido por la Ley. Asimismo, el maestro Luis Humberto Delgadillo, establece que *"el procedimiento Administrativo se identifica como la forma de realizar una serie actuaciones dirigidas a la manifestación de un procedimiento que corresponda a una autoridad administrativa"*.⁶⁴

Al respecto, el maestro Andres Serra Rojas afirma: *"el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades — ordenados y metodizados en las leyes administrativas — que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionar su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin"*.⁶⁵ De esta manera podemos afirmar que para que la Administración Pública pueda dictar un acto administrativo, debe realizar una serie de actos y cumplir diversos requisitos previamente establecidos en la ley, para que los actos que emita resulten eficaces de conformidad con las normas jurídicas aplicables.

Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo, sin embargo, ambos son en el fondo procedimientos que concluyen en la elaboración de un acto o resolución administrativa, es decir, que *"El mismo procedimiento que se prevé para tramitar un recurso administrativo e*

⁶³ SANTOFIMIO G., Jaime Orlando.- *Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez*.- UNAM.- México.- 1988.- P. 61.

⁶⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.- *Elementos de Derecho Administrativo*.- 3ª Reimpresión.- Limusa.- México.- 1991.- P. 161.

⁶⁵ SERRA ROJAS, Andrés.- *Derecho Administrativo*.- 17ª. Edición.- Porrúa.- México.- 1994.- P. 273.

impugnar un acto administrativo, termina con otro acto de la misma especie".⁶⁶ No obstante, en las leyes y reglamentos se separa y singulariza el procedimiento de impugnación de actos administrativos y el procedimiento que inicialmente formó el acto impugnado.

Hasta 1995 la legislación mexicana contemplaba tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos administrativos vigentes, o quizás más, pues en algunos ordenamientos legales se contemplaban dos o más procedimientos. No fue sino hasta el 1 de junio de 1995, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se logró unificar la legislación procesal administrativa, puesto que esta Ley aplica a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte.

No obstante el gran avance que significa la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aún no se puede hablar de que esta unificación procedimental sea total, ya que esta propia Ley admite excepciones, al señalar que el ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral justicia agraria y laboral, sin embargo conserva en gran medida la unitarización del procedimiento para canalizar todas las actividades administrativas de la administración.

Si bien para el maestro Gabino Fraga, *"el procedimiento adquiere gran importancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares"*,⁶⁷ no hay que perder de vista que no todos los actos que realice la administración, afectan la esfera jurídica del particular, ya que dentro de la función administrativa quedan comprendidas actividades de orden

⁶⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo V.- P. 804.

⁶⁷ FRAGA, Gabino.- *Op. Cit.*- P. 255

material que no tienen el carácter imperativo, lo cual no implica que la autoridad pueda dejar de observar las disposiciones legales que regulan su actuación.

Ahora bien, existen diversas pautas que definen la esencia y justifican la existencia del procedimiento administrativo, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez distingue entre los principios sustanciales, por ser de jerarquía constitucional, como los de legalidad, defensa y gratuidad; y los principios formales que son los de oficialidad, inconformidad y eficacia, mismos que son de jerarquía normativa secundaria, y que van a coadyuvar al cumplimiento de los principios sustanciales. Para el citado autor el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y se va a encontrar integrado por cuatro aspectos que son:

- "1 Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.*
- 2. Jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.*
- 3. Igualdad jurídica ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.*
- 4. Racionalidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos".⁶⁸*

Por otra parte, según la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, del 28 de junio de 1994, el procedimiento administrativo se rige por los siguientes principios:

"Principio de competencia.

En el Título Segundo de la iniciativa se establece la normatividad relativa a los principios de competencia que parte, dentro de un régimen de estado de derecho y conforme al principio de legalidad, de que toda la competencia tiene su origen en la ley y es irrenunciable.

⁶⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.- Op. Cit. - P. 162

Principio de imparcialidad.

El capítulo Tercero del Título Tercero establece y regula las causas de impedimentos, excusas y recusaciones, similares a las que son aplicables al Poder Judicial, todo ello con el propósito evidente de que los servidores públicos, en el ámbito de su competencia, ejerzan sus funciones de modo imparcial sin influencias afectivas o de intereses personales que vengán a trastocar la aplicación de la ley.

Principio 'in dubio pro actione'.

A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio a favor del derecho de acción y, por tanto, asegura, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son la calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir el asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.

Principio de oficiosidad.

En el Título Tercero, Capítulo Primero, se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte interesada y, concretamente, se establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, para llegar a una decisión final, obligando a la Administración Pública, por el interés público en juego, a desplegar por sí misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que si el obstáculo de la continuación del procedimiento es ocasionado por causas imputables al interesado, el procedimiento podrá ser declarado caduco.

Principio del silencio administrativo.

Comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición del particular. En el artículo 18, correspondiente al Título Tercero de la

iniciativa, se fija el criterio de que la resolución se entenderá emitida en forma negativa ficta, excepto en aquellos casos en que la ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de resolución positiva ficta.

Principio de exigencia de legitimación.

Las normas de la ley concretan quienes tienen acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representantes, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular o legitimar el acceso de sujetos a la Administración Pública cuando sólo tienen interés directo o reflejo.

Principio de acceso al expediente administrativo.

Bajo tal principio se estructuran las normas relativas al derecho de los interesados, tal como acontece en el procedimiento judicial, de tener acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente, salvo aquellos que fueran reservados por acuerdo directo de los titulares de las secretarías de Estado, departamentos administrativos u organismos descentralizados, cuando el interés público así lo requiera, debidamente fundados y motivados.

Principio de gratuidad del procedimiento administrativo.

Bajo tal postulado se establece el principio de gratuidad en el mismo procedimiento sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final administrativo que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley Federal de Derechos.

Principio de fijación de términos y notificaciones.

Derivados de los principios de celeridad y de economía procesal, establecidos en la iniciativa, los términos se han fijado en plazos cortos y precisos señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas. Igualmente todo el Título Tercero relativo al procedimiento administrativo, regula en detalle los requisitos generales del procedimiento administrativo, los términos y

plazos, información y documentación, comunicaciones y notificaciones, visitas de verificación e inspección, la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento, el cual no requiere de mayor explicación, pues se trata de normas procedimentales muy arraigadas en la doctrina y conforme a los criterios jurisprudenciales que han sido dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar plena vigencia al derecho de audiencia y al debido proceso legal, de manera que con tal procedimiento se logra la certeza, celeridad y seguridad jurídicas a favor de los administrados”.⁶⁹

No obstante que estos nueve principios se basan en las distintas etapas del procedimiento administrativo y en las situaciones que pueden presentarse durante su tramitación, la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 13 contempla sólo seis principios rectores del procedimiento administrativo:

"Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe."

Como fácilmente se aprecia, estos últimos se derivan de los nueve principios antes referidos, y todos ellos tutelan las garantías constitucionales de legalidad, audiencia y debido proceso, así como la de impartir justicia pronta y expedita, de cuyo análisis me ocuparé detenidamente en el próximo capítulo de este trabajo de tesis.

3.2.- MARCO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN.

❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La norma constitucional es, como sostiene Kelsen, el vértice de la pirámide legislativa en donde se sustentan y emanan los demás ordenamientos que constituyen el Derecho Positivo, de esta manera es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la nación recoge sus postulados y principios rectores, los que

⁶⁹ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto.- *Manual de Derecho Administrativo*.- 2ª. Edición.- Trillas.- México.- 1997.- Pp. 291 y 292.

dan sustento a todas las normas que integran el marco jurídico, político y social de México.

Así pues, en el artículo 27 de nuestra Carta Magna el Constituyente de Querétaro introdujo importantes disposiciones relacionadas con el patrimonio nacional, en materia de petróleo, colonización, bosques, minas, aguas, bienes de asociaciones y corporaciones religiosas, o destinados a la propaganda, administración o enseñanza de un culto, así como aquellos destinados a la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados los poderes de la Unión. Dicho precepto establece en su parte conducente lo siguiente:

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raices necesarios para los servicios públicos."

Como se puede apreciar, en este precepto constitucional se encuentra el origen de los diversos ordenamientos legales y reglamentarios emitidos por el Legislativo encaminados a normar en forma específica el patrimonio de la nación y de los bienes, necesarios para que el Estado cumpla debidamente sus fines, surgiendo las atribuciones y competencia de los órganos de control para vigilar el estricto cumplimiento del mandato constitucional.

❖ **Ley General de Bienes Nacionales.**

La Ley General de Bienes Nacionales es la ley reglamentaria del referido artículo 27 Constitucional, y en dicho cuerpo legal se contienen las normas que establecen principios comunes a todo el patrimonio federal, además de regular con detalle la

situación de bienes inmuebles destinados por ley a los servicios públicos y los que forman parte del dominio privado, así como la condición de los bienes muebles.

A fin de asegurar la legalidad de las operaciones que celebran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto de los inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos que les son encomendados, la Ley General de Bienes Nacionales regula la intervención de los Notarios Públicos en dichos actos jurídicos patrimoniales, sujetando su actuación a diversas normas tendientes a garantizar el respeto irrestricto de las normas jurídicas aplicables y evitar que se ponga en riesgo los intereses del mismo, creando incluso la figura del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, a quien faculta de manera exclusiva para intervenir en los actos jurídicos que celebren las Dependencias del Ejecutivo Federal y al que impone diversas obligaciones especiales que aseguren los intereses de la Federación.

De esta manera, cuando los Fedatarios Públicos realizan o autorizan actos que infringen las disposiciones del referido cuerpo legal, se hacen acreedores a las diversas sanciones previstas en su artículo 152, con independencia de las que pudieran corresponderles en el ámbito penal, de tal suerte que la facultad sancionadora que la Ley General de Bienes Nacionales confiere al Estado, se traduce en el mecanismo de coerción mediante el cual se asegura su observancia tanto por los Notarios Públicos de cada Entidad Federativa, como por los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal.

❖ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Este ordenamiento establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, realizando la distribución de los negocios administrativos y atribuyendo con ello competencias a las distintas Secretarías. Es de recordar que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, de ahí que tenga especial importancia este ordenamiento.

Con el fin de alcanzar una Administración Pública Federal eficiente, eficaz y productiva, impulsando la modernización de la gestión pública, la atención al ciudadano y el Sistema de Control y Fiscalización del Gasto Público, mediante Decreto de Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, se crea la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con lo que se sientan bases más sólidas para supervisar el manejo honesto de los recursos públicos y el desempeño honrado de los servidores públicos, así como para la detección, prevención y castigo de anomalías.

Posteriormente, aquella Dependencia se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a la que se le encomendó el establecer las normas tendientes a mejorar el desarrollo de la administración pública, coordinar la vigilancia del ejercicio del gasto público federal presupuestado, supervisando el correcto desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, todo en pos de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y financieros con que cuenta el Estado.

De igual manera le corresponde optimizar el desarrollo, rendimiento y aprovechamiento de las tareas de administración de las Dependencias del Ejecutivo Federal, participando en la mejora regulatoria y la eficiencia administrativa de las Dependencias y Entidades en cuanto a sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneración del personal, de las adquisiciones, arrendamientos, obras públicas y servicios; el manejo, cuidado, conservación y sustitución de activos y recursos materiales; clasificación y emisión de normas para el aprovechamiento de los bienes inmuebles de la Federación, en coordinación con Estados y Municipios, organizando y supervisando el funcionamiento del Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal y el inventario general correspondiente.

Finalmente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo pasó a ser la actual Secretaría de la Función Pública, encomendándosele además de las facultades antes referidas el manejo del servicio civil de carrera en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública.

❖ **Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, en su artículo 25, fracción VIII, confiere a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, la facultad de imponer sanciones a Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales.

❖ **Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley General de Bienes Nacionales, es aplicable de manera supletoria la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en tratándose del procedimiento para imponer las sanciones administrativas que nos ocupan se deberá ajustar a lo dispuesto por el Título Cuarto, "De las Infracciones y Sanciones", el cual contiene en sus once numerales, que van del artículo 70 al artículo 80, las reglas y términos a que debe sujetarse el actuar de la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad sancionadora.

❖ **Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Este Código adjetivo es igualmente aplicable de manera supletoria en todo lo no previsto tanto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como por la propia Ley General de Bienes Nacionales, en términos de lo dispuesto por el referido artículo 5 de dicho cuerpo legal reglamentario del artículo 27 Constitucional, por lo que a falta de disposición expresa el Código Federal de Procedimientos Civiles deberá observarse

en todas las actuaciones que celebre la autoridad administrativa durante la sustanciación del procedimiento administrativo de sanción, en los términos que más adelante serán analizados.

Para concluir, se antoja oportuno citar como un pertinente ejemplo del criterio sostenido por el poder judicial respecto de la supletoriedad de las leyes, lo plasmado en la tesis jurisprudencial número I.4o.C. J/58, visible a fojas 33 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 76, Abril de 1994, Octava Época, en la que el Cuarto Tribunal Colegiado En Materia Civil del Primer Circuito se pronuncia de la siguiente manera:

"SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra."

3.3.- FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.

A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que deben caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de los particulares deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de tales intereses.

Para el maestro Gabino Fraga *"el problema de las formalidades del procedimiento que tienden a garantizar el derecho de los particulares, se deben*

estudiar no solo dentro de los límites del derecho administrativo, sino también desde el punto de vista constitucional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Fundamental”.⁷⁰

De esta manera es válido afirmar que con las formalidades del procedimiento se garantiza la legalidad del acto administrativo en que se materializa el actuar de la autoridad, por lo que estas formalidades no pueden ser modificadas o renunciadas por los interesados, ya que sólo de esta forma se tiene la seguridad de que cada una de las partes se conducirá con apego a la legalidad dentro de un procedimiento.

El derecho de audiencia es otro requisito esencial que, como principio de legalidad, debe también respetarse en todo acto y procedimiento administrativo, por lo que conviene atender al contenido del artículo 16 de la Constitución, del cual me ocuparé detalladamente en el capítulo siguiente. Alrededor de este punto esencial, es indispensable reflexionar en el sentido de que el sometimiento de la administración al derecho es tan importante como en la realización del concepto o principio de legalidad, tal y como lo afirma el maestro Rafael Estrada Cuesta, citado por Roberto Báez Martínez en su “Manual de Derecho Administrativo”:

*“El sometimiento de la administración o de todo el Estado a la ley no puede constituir un fin en sí mismo, sino simplemente una técnica para conseguir una determinada finalidad. Como toda técnica, la de someter al Estado al derecho puede emplearse para perseguir diversas finalidades; a través de ellas podrán alcanzarse fines buenos o malos, la libertad o la opresión, como puede conseguirse la muerte o la vida aplicando la desintegración del átomo”*⁷¹

En tal virtud, para que el procedimiento administrativo sea conforme a derecho, debe cumplir determinadas formalidades, como que el afectado tenga conocimiento de que va hacer iniciado un procedimiento en su contra, a efecto de garantizar su derecho de audiencia y evitar que se le deje en estado de indefensión, para lo cual

⁷⁰ FRAGA, Gabino.- Op. Cit.- P. 260

⁷¹ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto.- Op.Cit.- P. 273.

debe ser notificado personalmente haciéndole sabedor de la conducta irregular que se le atribuye, así como de las consecuencias negativas que se producirán en caso de acreditarse tal imputación. De igual manera se le debe otorgar un plazo para que tenga la oportunidad de presentar sus argumentos de defensa y ofrecer los medios de prueba suficientes para acreditar su dicho, para que finalmente el procedimiento concluya con una resolución por escrito, la cual debe decidir sobre todas las cuestiones debatidas y establecer la forma en que debe cumplirse lo resuelto por la autoridad.

Así, una vez acotada la necesidad de que se observen las formalidades esenciales del procedimiento administrativo y sobre todo que se respete la garantía de audiencia, surge inmediatamente la necesidad de determinar en que consiste tal garantía, cuestión de la que me ocuparé detalladamente en el próximo capítulo del presente trabajo de tesis.

3.4.- REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

*"Para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que ante el se formula, es necesario que se den una serie de circunstancias exigidas por el Derecho Procesal, que se denominan requisitos o presupuestos procesales".*⁷² Consecuentemente la falta de alguno de los requisitos determinara la in admisibilidad de la pretensión y, por lo tanto la abstención por parte de la autoridad de todo pronunciamiento sobre el fondo de un asunto.

Dentro de los requisitos del procedimiento administrativo se encuentra el de que la petición se debe formular ante un órgano competente, cuyos titulares nos se encuentren impedidos para intervenir o conocer de un procedimiento. A este respecto, el artículo 21 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala cuando el servidor público se encuentra impedido para conocer de un asunto, y es

⁷² GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. - *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. - Editorial Civitas. - Madrid. - 1990. - P. 79

cuando tenga un interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o cuando su intervención pueda influir en alguna forma los intereses de su cónyuge, parientes consanguíneos en la línea recta sin limitación de grados, parientes colaterales y por afinidad hasta el cuarto grado, y en general con todas aquellas personas con las que el servidor público o sus parientes sostengan alguna relación personal, profesional o de negocios.

En cuanto a las partes también deben existir ciertos requisitos, entre estos encontramos el de capacidad de ejercicio, entendiendo aquí que los promoventes podrán actuar por sí o por medio de su representante o apoderado, tal y como lo dispone el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pudiendo también el interesado o su representante autorizar mediante escrito, a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparencias que fueren necesarios para la tramitación del procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

A los requisitos antes citados, el maestro Jesús González Pérez les llama "*requisitos subjetivos del procedimiento administrativo*",⁷³ también hace mención de los requisitos objetivos, como son la existencia de un acto o disposición general en relación con la cual la pretensión se deduce, este acto sujeto al derecho administrativo es lo que delimita el habito de este orden jurisdiccional.

Asimismo, señala que "*solamente podrán deducirse en el proceso administrativo ordinario aquellas pretensiones que no tengan asignado en la ley otro distinto, sin admitir la compatibilidad*",⁷⁴ al respecto el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo delimita claramente su ámbito de aplicación, estableciendo las materias en las que no se va a aplicar dicho cuerpo legal, tales es el caso de las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores

⁷³ *Op.Cit.* - P. 375.

⁷⁴ *Idem.*

públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Se supone que la ocho excepciones citadas obedecen a la existencia de procedimientos especiales en cada una de dichas materias; sin embargo, con ello se desvirtúa el objetivo de la ley consistente en unificar el procedimiento administrativo en un solo cuerpo legal, como se indica en la exposición de motivos:

“... consideramos que cualquier reforma administrativa, por muy profunda que sea, será insuficiente y no lograría una auténtica justicia administrativa, si no se consolida mediante la incorporación a nuestro sistema jurídico de una Ley Federal de Procedimiento Administrativo para lograr, desde el punto de vista jurídico, una actuación unitaria congruente y sistemática de la Administración Pública Federal”⁷⁵

Continuando con el maestro Jesús González Pérez, este autor distingue entre tres requisitos de la actividad procesal: los de lugar, los de tiempo y los de forma. Por lo que hace a los requisitos de lugar, señala que todos los actos que integren el proceso administrativo se deben llevar a cabo en la sede del órgano procesal, independientemente de que los escritos no sean elaborados en dicho lugar.

En cuanto a los requisitos de tiempo, el autor refiere que los actos deben de verificarse en los días y horas hábiles y dentro de los términos y plazos previstos para cada uno de estos actos. En este sentido la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 28 y 30, indica cuales son los días y horas hábiles, previendo la posibilidad de habilitar los días y horas que sean inhábiles.

Por último, los requisitos de forma se refieren básicamente a que los actos procesales deben realizarse por escrito, tal y como lo dispone el artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que claramente establece los requisitos que deben cubrir las promociones que realicen los particulares, las que deben hacerse por

⁷⁵ Exposición de motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, documento de la Cámara de Diputados Núm. 009/IV/94 (2º. P.D., III Año). Citada por Báez Martínez, Roberto. - Op.Cit. - P. 288.

escrito, sin que la Administración Pública Federal pueda exigir mas formalidades que las expresamente previstas en dicha Ley, a saber:

- a). *nombre.*
- b). *denominación o razón social de quien o quienes promuevan.*
- c). *en caso de representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibir estas.*
- d). *la petición que se formula.*
- e). *los hechos o razones que dan motivo a la petición.*
- f). *el órgano administrativo a que se dirige.*
- g). *lugar y fecha de su emisión."*

El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital, además se tiene que adjuntar al escrito los documentos que acrediten la personalidad del promovente, así como en los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero, establece que "*. . . en el procedimiento, de acuerdo con el interés público que se persiga, deben llenarse determinados requisitos que son.*

- *Que sea por escrito, motivando y quede al particular la garantía de audiencia.*
- *Que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso.*
- *Por los motivos previstos en la ley, su contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso*"⁷⁶

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso.*- 11ª edición.- Porrúa.- México.- 1993.- P. 778.

3.5.- CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Dentro de las características del procedimiento administrativo, como se ha visto al analizar los principios que lo rigen, debemos mencionar que el mismo es gratuito, es decir, sin costo alguno para los interesados, salvo que el acto final administrativo se concrete en la expedición de licencias, permisos o autorizaciones, siempre y cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley Federal de Derechos. Tal es el caso se la expedición de copias certificadas, en donde el promovente debe enterar los derechos correspondientes ante las oficinas receptoras del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra característica de procedimiento administrativo, es que puede iniciarse a petición de parte interesada o bien de manera oficiosa, esto es que el procedimiento se impulsará por la propia autoridad administrativa en todos sus trámites, sin necesidad del impulso de los particulares, hasta llegar a una decisión final, con lo que la Administración Pública esta obligada, por el interés público en juego, a desplegar por si misma toda la actividad que sea necesaria para dar adecuada satisfacción a ese interés, sin perjuicio de que el procedimiento pueda ser declarado caduco, si el obstáculo de la continuación del mismo es ocasionado por causas imputables al propio interesado.

Como ya se ha dicho anteriormente el procedimiento administrativo debe tramitarse por escrito, respetando las formalidades que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo impone tanto a las actuaciones de la autoridad como a las promociones y solicitudes de los particulares.

De conformidad con el principio de legalidad la autoridad administrativa, tiene que actuar única y exclusivamente de conformidad con lo indicado en la propia Ley, sin que de ninguna forma pueda excederse en el ejercicio de las facultades que le

confieren las leyes que regulan su actuar, debiendo siempre respetar el derecho de audiencia de los particulares, a fin de no afectar ilegítimamente sus intereses.

El maestro Miguel Acosta Romero, establece como características del procedimiento administrativo las siguientes:

1. *Actuación de oficio (inquisitivo)*
2. *Forma escrita.*
3. *Rapidez de procedimiento y técnicas.*
4. *Flexibilidad.*
5. *Actuación bajo el principio de legalidad.*
6. *Rapidez en las resoluciones.*⁷⁷

En este sentido, considero que el procedimiento administrativo de sanción a que se refiere la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con las sanciones previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, tiene ciertas características que se pueden enunciar de la siguiente manera:

1. Se sujetan única y exclusivamente a los Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que autoricen actos en contravención a la Ley General de Bienes Nacionales.
2. De conformidad con los diversos principios consagrados en la Ley de Procedimiento Administrativo, que ya hemos analizado en párrafos precedentes, la autoridad administrativa debe conceder al presunto infractor los siguientes derechos:
 - a).- Tener conocimiento del inicio de procedimiento.
 - b).- Se le informara del contenido de los hechos constitutivos de la infracción.
 - c).- Se le indican las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.
 - d).- Se concede la oportunidad de presentarse y consultar el expediente correspondiente, para que prepare su defensa.

⁷⁷ *Op.Cit.- P. 777*

e).- Que organice en un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y en la que niegue también.

f).- Que el procedimiento en que se vea involucrado concluya invariablemente con una resolución que decida la cuestión debatida.

Como se verá en el próximo apartado, la actuación de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, se sujeta a cabalidad a los principios antes mencionados, con lo que se garantiza el respeto a los derechos de los Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que han infringido la Ley General de Bienes Nacionales, ya que el procedimiento de sanción correspondiente se tramita cumpliendo en rigor con las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución.

3.6.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE SANCIÓN.

Como ya se ha indicado en párrafos anteriores, el procedimiento administrativo es la forma jurídica en que actúa la administración pública para expresar su voluntad respecto de las cuestiones que le son planteadas por los particulares.

Ahora bien, en base a mi experiencia en la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, encargado de imponer sanciones a notarios del Patrimonio Inmueble Federal, puedo afirmar que de conformidad con el Título Cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el procedimiento administrativo de sanción que nos ocupa se tramita en las siguientes etapas:

- **Inicio de procedimiento:** Una vez que la autoridad sancionadora es informada de la comisión de una probable contravención a la Ley General de Bienes Nacionales, posiblemente imputable a un Notario Público o Notario del Patrimonio

Inmueble Federal, y que cuenta con los elementos de convicción necesarios, procede a iniciar el procedimiento para imponer las sanciones correspondientes al presunto infractor.

- **Notificación y derecho de audiencia:** En esta etapa se dan a conocer al presunto infractor los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción y se le concede la oportunidad de formular manifestaciones y aportar medios de prueba a su favor.
- **Desahogo y valoración de pruebas:** Una vez que el presunto infractor ha comparecido al procedimiento, formulando sus manifestaciones y ofreciendo las pruebas que considero pertinentes, la autoridad administrativa procede a desahogar las pruebas que hubiere admitido, para luego valorarlas al momento de dictar la resolución correspondiente.
- **Resolución:** Una vez analizados los argumentos planteados por el presunto infractor a la luz de las constancias que obran en el expediente respectivo, la autoridad administrativa emite su pronunciamiento imponiendo las sanciones correspondientes al fedatario en cuestión, o bien, de no acreditarse la imputación hecha, declarando su inocencia mediante la absolución.
- **Ejecución de las sanciones:** Una vez notificada la resolución emitida, la autoridad administrativa realiza las gestiones necesarias para que hacer efectivas las sanciones impuestas a los Notarios Públicos o Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que hayan infringido la Ley General de Bienes Nacionales, dando a conocer a la autoridad fiscal la sanción económica impuesta a fin de que ésta se encargue de gestionar el cobro de la misma; y cuando se trate de un Notario del Patrimonio Inmueble Federal, y así haya sido resuelto, procediendo a cancelar su autorización para fungir como tal.

Ahora bien, una vez expuestas brevemente las distintas etapas que sigue la Autoridad Administrativa para sustanciar el procedimiento administrativo de sanción que nos ocupa, es necesario analizar detalladamente cada una de ellas:

3.6.1. INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

Como ya se señaló, en términos del artículo 25, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, el imponer sanciones a los Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal en términos de la Ley General de Bienes Nacionales; por lo que cuando dicha Unidad Administrativa tiene conocimiento de la probable comisión de actos irregulares debe allegarse de los elementos documentales que soporten la infracción que se pretende imputar al presunto infractor.

Bajo esta tesitura, es importante acotar que si bien el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición de parte, entendiéndose como cada uno de ellos lo siguiente:

DE OFICIO: Es el inicio de un procedimiento, en todos sus trámites, mediante el impulso interno, que obliga a la Administración Pública a desplegar por si misma todos los actos que sean necesarios para dar una adecuada satisfacción al interés público, que pudiere verse afectado mediante la práctica de actos irregulares, realizados por particulares.

A PETICIÓN DE PARTE: Es el procedimiento que lleva a cabo la Administración Pública, iniciado a instancia de cualquier persona física, pública, jurídica o moral que invoca un derecho o interés legítimo al verse afectado de alguna manera, con la finalidad de que resuelva sus pretensiones planteadas mediante la expedición de un acto administrativo.

Cabe aclarar que en el procedimiento administrativo de sanción que se analiza, la petición que hace un particular no obliga a la Autoridad Administrativa a iniciar el procedimiento, puesto que corresponde exclusivamente a la Autoridad competente, determinar si es o no procedente ejercer su facultad.

De igual manera, el informe que en su caso rinde la Comisión de Avalúos de Bienes Nacional o cualquiera de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal respecto de las infracciones a la Ley General de Bienes Nacionales de que tengan conocimiento, lo hacen en cumplimiento a una obligación que la Ley de la Materia les impone, por lo que para efectos del procedimiento no podrá atribuírsele la naturaleza propia de una petición, sin embargo hace las veces de tal pues sirve como excitativa para que la Autoridad Sancionadora ejerza sus facultades.

Una vez que la Autoridad Sancionadora cuenta con las constancias pertinentes procede a valorarlas preliminarmente, a fin de determinar si existen los elementos suficientes para presumir fundadamente la comisión de una irregularidad, de no ser así, se procede a emitir la correspondiente resolución de improcedencia ordenando el archivo definitivo del expediente por falta de elementos.

Ahora bien, si por el contrario, de las constancias se desprende la presunción fundada de la comisión de una irregularidad, se procede a dar inicio al procedimiento administrativo de sanción, para lo cual la Unidad de Normatividad emite un oficio en el que de manera sucinta y breve refiere los hechos constitutivos de la presunta infracción, a fin de dárselos a conocer al presunto infractor, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece:

"Artículo 72.- Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio de procedimiento, para que este dentro de los 15 días siguientes, exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente."

Aquí es pertinente acotar que según lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la facultad de la Autoridad Administrativa para imponer sanciones prescribe en cinco años, término que empezará a correr desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada, o desde que cesó, si fuere continua.

Cabe señalar que el término para la prescripción no se interrumpe por ninguna actuación que realice la Autoridad Sancionadora, ya que el primer párrafo del artículo 80 de la multicitada Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

"Artículo 80.- Cuando el infractor impugnare los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución definitiva no que se dicte no admita ulterior recurso.

Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio."

En tal virtud, la Autoridad Administrativa debe imponer las sanciones correspondientes antes de que transcurran los cinco años a que se refiere el invocado artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues de lo contrario debe declarar la prescripción de manera oficiosa, de conformidad con lo previsto por el segundo párrafo del numeral transcrito *"ut supra"*.

3.6.2. NOTIFICACIÓN Y DERECHO DE AUDIENCIA.

Como ya quedó establecido, en cumplimiento al artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, previo a imponer cualquier sanción la Autoridad Sancionadora notifica al presunto infractor el inicio del procedimiento en su contra, notificación que debe practicarse en términos del diverso artículo 35 de la invocada ley adjetiva, que dispone:

"Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. *Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado.*
- II. *Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y*
- III. *Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal."*

Cabe señalar que en la práctica la Unidad de Normatividad practica esta notificación personalmente con el presunto infractor o con quien sus intereses represente, en el domicilio del propio interesado, en atención a la citada fracción I, y sólo cuando se desconoce su domicilio la notificación se realiza por edictos, según lo dispuesto por la referida fracción II, los que deben publicarse por tres días consecutivos, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en un diario de circulación nacional, en términos de lo ordenado por el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

Ahora bien, a efecto de respetar el derecho de audiencia que asiste al presunto infractor, se le concede un término de 15 días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación formulada, para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas con que cuente para acreditar su dicho, tal y como lo prevé el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; apercibiéndole de que si en dicho plazo no desahoga la dicha vista, se tendrá por perdido su derecho en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria:

"Artículo 288.- Concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejecutarse, sin necesidad de acuse de rebeldía"

Por lo que transcurrido el término señalado por la Autoridad Administrativa sin que el presunto infractor ejerza su derecho de audiencia, se procede a dictar la resolución correspondiente con base en las constancias que obren en el expediente en cuestión.

3.6.3. DESAHOGO Y VALORACIÓN DE PRUEBAS.

En esta etapa, la autoridad administrativa se pronuncia respecto de la admisibilidad de las pruebas ofrecidas por el afectado, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

"Artículo 50.- En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral o al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada."

Ahora bien, para el desahogo de las pruebas ofrecidas por el presunto infractor, que hubieren sido admitidas, la autoridad del conocimiento deberá estar a lo establecido por los artículos 51 y siguientes del Capítulo Noveno de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia.

En cuanto a la valoración de las pruebas, se realiza conforme a lo previsto por el Capítulo IX del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, por

lo que la autoridad administrativa goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las mismas, según lo señalado por el artículo 197 de dicho código adjetivo:

"Artículo 197. El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas frente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo."

3.6.4. RESOLUCIÓN.

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas que hayan sido admitidas, se procederá a dictar la resolución correspondiente, sin que sea menester ordenar cierre de instrucción, ni mucho menos conceder término para alegatos, tal y como lo señala el artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que textualmente dispone:

"Artículo 74. Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado."

Sobre el particular, el artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo previene que la resolución debe decidir sobre la responsabilidad del presunto infractor o, en su caso, absolverle, atendiendo a todas las cuestiones planteadas por el interesado y, como todo acto de autoridad, deberá estar debidamente fundada y motivada:

"Artículo 59. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes."

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.”

Determinada la responsabilidad del presunto infractor respecto de las irregularidades de que se trate, la autoridad sancionadora le impondrá las sanciones correspondientes en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, que dispone:

"ARTÍCULO 152.- A los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la Secretaría podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.

Respecto de los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, la Secretaría podrá además revocarles el nombramiento que les hubiere otorgado para actuar con tal carácter.”

3.6.5. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES.

Como lo dispone el primer párrafo del artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la resolución emitida por la autoridad sancionadora es válida hasta en tanto no sea declarado lo contrario por la autoridad administrativa o judicial competente, por lo que una vez que causa efectos la notificación hecha al infractor la autoridad administrativa esta en condiciones de gestionar la ejecución de las sanciones impuestas, pues dicha resolución es eficaz y exigible, según lo previsto por el primer párrafo del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala:

"Artículo 9. El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.”

En consecuencia, una vez impuesta la sanción económica prevista en el primer párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, y ya que ha sido notificada al sancionado, la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal la hace del conocimiento de la Administración Local de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria que corresponda al domicilio fiscal del infractor, a fin de que dicha autoridad recaudadora se encargue de gestionar el seguimiento y cobro de la multa impuesta.

Lo anterior, ya que en términos del *"Oficio Circular por el cual se dan a conocer los lineamientos y procedimientos para el control, seguimiento y cobro de las sanciones económicas, multas y pliegos de responsabilidades"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1998, las multas impuestas por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, por infracciones a la Ley General de Bienes Nacionales, entre otros cuerpos legales, adquieren el carácter de crédito fiscal, por lo que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gestionar su ejecución.

Para tal efecto la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal remite a referida Administración Local de Recaudación cuatro tantos autógrafos de la resolución determinante del crédito fiscal de que se trate, y una vez que se dicha autoridad fiscal acredite fehacientemente que la sanción económica ha sido ejecutada, la autoridad sancionadora proceda a autorizar la baja por pago del crédito fiscal correspondiente.

Por lo que hace a la revocación del nombramiento de los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, si bien durante los más de nueve años que la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal lleva ejerciendo su facultad sancionadora no se ha impuesto esta sanción, la misma consiste en que dicha Unidad Administrativa cancele el nombramiento que emitió a

favor del fedatario infractor, excluyéndolo del directorio de Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, quedando así impedido para autorizar los actos a que se refieren los artículos 97, segundo párrafo, y 98, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

3.7.- MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

Como ya se ha visto, la resolución sancionatoria que emite la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Publicas, Servicios, y Patrimonio Federal, es eficaz y exigible a partir de que es legalmente notificada al infractor, sin embargo, en términos del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la misma puede ser impugnada por el sancionado:

"Artículo 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelva un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

Luego entonces, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo permite a los particulares afectados impugnar aquellos actos administrativos que lesionan sus derechos e intereses, pudiendo optar alternativamente por interponer el recurso de revisión, promover el juicio de nulidad o bien recurrir al amparo, pues cualquiera de dichos medios de impugnación constituyen *"los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales, para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia"*.⁷⁸

3.7.1. RECURSO DE REVISIÓN.

El recurso de revisión es el medio de protección jurídica al alcance del administrado para impugnar los actos de la autoridad administrativa que le afectan,

⁷⁸ FÉLIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José.- *Derecho Procesal*. - UNAM.- México.- 1991.-P. 103.

para defender sus derechos frente a la Administración Pública Federal, sin importar que la ley especial de la que derive el acto impugnado contemple un recurso administrativo distinto, ya que según lo dispuesto por el Segundo Transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el mismo ha quedado derogado, prevaleciendo únicamente el que nos ocupa:

"SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia."

Al respecto el maestro Emilio Margain señala que el recurso administrativo "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos de resolución por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violaciones al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de disposición debida".⁷⁹

Para que exista el recurso administrativo "se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular, o excepcionalmente una autoridad, . . . impugne ante a quien se dirige, emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando solo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que saque a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo".⁸⁰

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el recurso de revisión debe interponerse ante la autoridad administrativa responsable del acto impugnado, en lo particular la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, dentro de los quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél surta

⁷⁹ MARGAIN M., Emilio. - *El Recurso Administrativo en México*. - 2ª. Edición. - Porrúa. - México. - 1992. - P. 18.

⁸⁰ CARRILLO FLORES, Antonio. - *La Justicia Federal y la Administración Pública*. - Porrúa. - México. - 1973. - P. 108

efectos la notificación de la resolución que se impugna, en términos del artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para que el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, superior jerárquico de la referida unidad administrativa, resuelva lo procedente respecto de los agravios hechos valer por el recurrente, pudiendo la autoridad revisora pronunciarse según lo dispuesto por el diverso artículo 91 de la pluricitada ley adjetiva, que a la letra reza:

"Artículo 91 La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."

El recurso de revisión no es el único medio de impugnación para combatir las sanciones administrativas impuestas por la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, ya que el propio artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, antes citado, contempla la posibilidad de que el particular intente las vías judiciales que se verán a continuación.

3.7.1. JUICIO DE NULIDAD.

En el caso del juicio de nulidad, se debe interponer ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien es la autoridad judicial competente para conocer de dicho medio de impugnación de conformidad con las fracciones III y XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, según lo dispuesto por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Al efecto el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala que el escrito de demanda de nulidad, deberá indicar la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que se ofrezcan, los conceptos de impugnación y el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, esto a fin de que la autoridad judicial del conocimiento cuente con los elementos necesarios para pronunciarse respecto de la nulidad del acto recurrido, ante la omisión o el incumplimiento por parte de la autoridad administrativa, de las formalidades que en términos de las leyes aplicables deben revestir a la resolución o procedimiento impugnado.

La sentencia definitiva que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá pronunciarse en términos de lo señalado por las cuatro fracciones del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que textualmente señalan:

"Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada."

Por otra parte, si la sentencia emitida por el Tribunal obliga a la autoridad responsable a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Siempre que la resolución administrativa impugnada sea ilegal por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, como la ausencia de fundamentación o motivación, o bien por vicios en la tramitación del procedimiento, que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará su nulidad, para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; pudiendo también indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa cuestionada.

3.7.2. JUICIO DE AMPARO.

Según lo previsto por la fracción I del artículo 1 de la Ley de Amparo, puede ser intentado por aquel gobernado cuyas garantías individuales hayan resultado vulneradas por un acto de autoridad, es decir, que el acto reclamado le cause agravio personal y directo, tal y como lo sostienen los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 4 de su ley reglamentaria, al señalar respectivamente que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de "*parte agraviada*" y que únicamente puede promoverse por la parte "*a quien perjudique el acto o la ley que se reclama*".

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que "*por agravio debe entenderse todo menoscabo, toda ofensa a la persona, física o moral, menoscabo que puede o no ser patrimonial, siempre que sea material, apreciable objetivamente. En otras palabras: la afectación que en su detrimento aduzca el quejoso debe ser real y no de carácter simplemente subjetivo.*"⁸¹

Puesto que el amparo es un juicio extraordinario, sólo puede acudir a él cuando previamente se ha agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse. En esto estriba

⁸¹ Instituto de Especialización Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - *Manual del Juicio de Amparo*. - Themis. - México. - 1993. - P. 29

el principio de definitividad que rige en el juicio de garantías, que hace procedente el juicio de amparo únicamente respecto de actos definitivos, esto es, que no sean susceptibles de modificación o de invalidación por recurso ordinario alguno.

El juicio de amparo debe promoverse por el quejoso dentro de los 15 días siguientes al en que hubiere surtido efectos la notificación del acto reclamado, en términos del artículo 21 de la Ley de Amparo:

"Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contara desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos."

Ahora bien, el juicio de amparo debe promoverse ante el Juzgado de Distrito que corresponda al domicilio del quejoso, cuando el acto reclamado sea de los comprendidos en el artículo 114 de la invocada ley:

"Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

II.-Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le

conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.-Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última _ resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.-Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.-Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de terceraía;

VI.-Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley."

De igual manera, el juicio de amparo podrá interponerse ante los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando el acto reclamado sean sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, según lo enuncia el artículo 158 de la Ley de Amparo:

"Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida

durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.”

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien, cuando el acto reclamado sea de carácter negativo, obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija, según lo dispone el artículo 80 de la pluricitada Ley de Amparo.

Por el contrario, cuando en un juicio de amparo se dicte sobreseimiento, por concurrir alguna de las causas previstas en el artículo 74 de la Ley de Amparo, se niegue la protección constitucional o se desista el quejoso, y siempre que se advierta que se promovió con el propósito de retrasar la solución del asunto del que emana el acto reclamado, obstaculizando o entorpeciendo la legal actuación de la autoridad, se impondrá al quejoso o a sus representantes, en su caso, al abogado o a ambos, una multa de diez a ciento ochenta días de salario, tomando en cuenta las circunstancias del caso, en términos del diverso artículo 81 del multicitado cuerpo legal.

En cualquier caso, las sentencias que se pronuncien sólo surtirán efectos respecto de quienes lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, tal y como textualmente lo ordena el artículo 76 de la Ley de Amparo.

"Artículo 76. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

El principio de relatividad que se analiza, llamado también "formula Otero" en honor de Don Mariano Otero quien se encargó de delinearlo más explícitamente hasta plasmarlo en los términos actualmente consagrados en la Carta Magna, constriñe el efecto de la sentencia que conceda la protección de la justicia federal exclusivamente al quejoso, de manera que no puede beneficiarse quien no haya sido expresamente amparado. Lo mismo ocurre en relación con las autoridades, pues solamente surte efectos la sentencia de amparo respecto de aquellas que concretamente haya sido llamadas a juicio como responsables, salvo que se trate de autoridades que en virtud de sus funciones deban intervenir en la ejecución del acto reclamado.

Como se aprecia, son diversos los medios al alcance del infractor para combatir las sanciones impuestas por la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Patrimonio Federal en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, y todos ellos fungen como un importante control legal respecto del actuar de la autoridad administrativa, sin embargo para entender a cabalidad dichos medios de impugnación se hace necesario analizar los principios constitucionales que tutelan los derechos de los gobernados ante la autoridad y que al mismo tiempo constriñen el actuar procesal de la autoridad, las llamadas garantías constitucionales del procedimiento, de lo que me ocuparé en el siguiente capítulo.

CAPITULO CUARTO

GARANTÍAS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD JURÍDICA.

4.1.- LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

El contenido normativo del Derecho forzosamente debe estar garantizado, en cuanto a su imperatividad, por un poder superior a la voluntad de los individuos, de manera que la aplicación de las leyes no quede supeditada al arbitrio de estos. Este poder, llamado autoridad, originalmente radica en el propio grupo social y es ejercido por entidades creadas "a posteriori", a las cuales la sociedad expresamente les ha conferido esa facultad.

Así, la autoridad del Estado, el cual constituye la forma de organización política y jurídica de la sociedad humana, implica un poder, es decir un conjunto de facultades y actos tendientes a garantizar el orden de derecho mediante su debida aplicación contra posibles contravenciones por parte de los individuos de la comunidad, asegurando así el orden social.

De esta manera, el Estado, al revestirse con una personalidad jurídica y política "*sui generis*", se convierte en titular del poder soberano que, sin embargo, permanece radicado en la comunidad que le dio origen. Por consiguiente, es válido afirmar que la soberanía reside política y jurídicamente en el Estado, en virtud de su personalidad propia, artificial; y real y socialmente en la sociedad o el pueblo, entendido éste como conjunto de individuos con derechos cívicos activos y pasivos. De esta manera la soberanía popular no reconoce ningún poder superior ni mucho menos depende de ninguna otra potestad, lo cual implica que el Estado, como depositario de esa soberanía, es autónomo, en cuanto que es capaz de darse sus propias normas para regir su vida interior; e independiente, ya que en sus relaciones con los demás, no está supeditado a ellos.

Sin embargo, la soberanía del Estado no es ilimitada, sino que por su propia naturaleza está sujeta a restricciones provenientes del propio pueblo que le dio origen. En efecto, como acertadamente lo sostiene el insigne jurista Ignacio Burgoa, *"el pueblo, siendo depositario real del poder soberano, en ejercicio de éste decide desplegar su actividad suprema dentro de ciertos cauces jurídicos que él mismo crea y que se obliga a no transgredir, en una palabra se autolimita"*.⁸²

Así pues, el propio Estado se autolimita en cuanto al poder que le es inherente para cumplir sus fines, lo que desde luego se traduce en una serie de restricciones jurídicas impuestas al ejercicio del poder público, que se materializa a través del actuar de las autoridades gubernamentales, las cuales tienen la obligación ineludible de someter sus actos al Derecho, lo que básicamente se traduce en el *"principio de seguridad jurídica"* inherente a todo régimen democrático.

En consecuencia, la seguridad jurídica, el llamado políticamente *"Estado de Derecho"*, está basado en lo que es el contexto de nuestra Carta Magna, que otorga derechos subjetivos a los gobernados para salvaguardarlos frente al ejercicio del poder por parte del Estado, por lo que puede afirmarse que las garantías individuales, mejor llamadas por el Doctor Ignacio Burgoa *"garantías del gobernado"*, son la expresión fundamental y suprema del principio de legalidad *"sin cuya consagración se propicia y estimula la entronización de la autocracia, de la dictadura o de la tiranía. . . fenómenos que, a su vez, atentan contra la libertad y la justicia, como aspiraciones permanentes de todas las naciones del mundo"*.⁸³

Para el ilustre constitucionalista Ignacio Burgoa, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *"otorga garantías al individuo, pero no como consecuencia de derechos naturales que este pudiera tener en su carácter de persona humana, sino en su calidad de gobernado, es decir como sujeto*

⁸² BURGOA O., Ignacio.- *Las Garantías Individuales*.- 36ª. Edición.- Porrúa.- México.- 2003.- P. 157.

⁸³ *Ibidem*.- P. 161

cuya esfera sea ámbito de operatividad de actos de las autoridades estatales desempeñados en ejercicio del poder de imperio”⁸⁴

De esta manera, para nuestra Ley Fundamental los derechos del gobernado no equivalen a los derechos del hombre, es decir, no son anteriores ni necesaria o ineludiblemente reconocibles por ella, sino derivados de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual establecida y regulada por sus propios mandamientos.

Bajo esa mística, el concepto “garantías individuales” se traduce en el conjunto de seguridades y protecciones a favor de los derechos más fundamentales de los gobernados dentro de un estado de derecho, esto es, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente en que la actividad del gobierno esta sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

Según lo expresa el multicitado Doctor Burgoa, el concepto de garantía individual se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

- “1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).*
- 2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).*
- 3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).*
- 4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)”⁸⁵*

Siendo nuestra Constitución la fuente de las garantías individuales, formando, en consecuencia, parte de la Ley Fundamental, evidentemente están investidas de los

⁸⁴ *Ibidem.* - P. 192.

⁸⁵ *Ibidem.* - P. 187.

principios esenciales que caracterizan al cuerpo normativo supremo respecto de la legislación secundaria, participando del principio de supremacía constitucional, consignado en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, en cuanto que tienen prevalencia sobre cualquier norma o ley secundaria, debiendo ser observadas por la autoridad preferentemente a cualquier disposición ordinaria.

Ahora bien, el Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo I, denominado "De las Garantías Individuales", se ocupa de establecer en sus veintinueve artículos diversos derechos que de manera fundamental e inalienable asisten a los gobernados en su relación con el poder público del Estado, resultando de importancia acotar que, si bien las garantías individuales se encuentran consagradas en referido capítulo constitucional, no debe pensarse que su extensión se limita a los veintinueve numerales que integran dicho apartado, sino que por el contrario deben considerarse como tal todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, de cualquier manera, las primeras veintinueve disposiciones.

Lo anterior es así, ya que *"el concepto de 'garantías individuales' no es restrictivo, sino por el contrario extensivo, es decir no se debe identificar a las garantías individuales con los veintinueve primeros artículos"*,⁸⁶ tal y como lo apunta el jurista Ignacio Burgoa, al considerar que *"la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la constitución que se consagran las garantías individuales o del gobernado"*.⁸⁷

En consecuencia, es dable afirmar que las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de

⁸⁶ *Ibidem.* - P. 188

⁸⁷ *Idem.*

principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios.

4.1.1. CLASIFICACIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Según estima el Doctor Ignacio Burgoa, existen dos criterios fundamentales para clasificar las garantías individuales, *"uno que parte del punto de vista de la índole formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual, y otro que toma en consideración el contenido mismo de los derechos públicos subjetivos que de la mencionada relación se forman en beneficio del sujeto activo o gobernado"*.⁸⁸

Por resultar más conveniente para el mejor desarrollo del presente trabajo de tesis, habremos de referirnos únicamente a la segunda de las clasificaciones antes referidas, esto es, el contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, pudiendo esta clasificarse como: de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica.

❖ Garantías de Igualdad:

La igualdad jurídica se traduce, en términos generales, en que varios individuos indeterminados, que se encuentren en una determinada situación, tengan la

⁸⁸ *Ibidem.* - P. 192.

posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado. En palabras del Doctor Ignacio Burgoa, *"la igualdad, desde el punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran"*.⁸⁹

Nuestra Carta Magna consagra en su artículo 1º el goce para todos los individuos que se encuentren en el territorio nacional, sin distinción de raza, género o condición social, de las garantías que otorga la misma, alcanzando este beneficio incluso a los extranjeros, a quienes no se les puede vedar de manera total, por vía reglamentaria o legal, algunas de las garantías constitucionales que les asisten, como se desprende de la jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 42 de la Primera Parte del Tomo CXIV del Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, que se cita a continuación:

"PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1944. Dichos preceptos son contrarios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones que reglamenta la ley, y sólo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades (artículos 18 y 20); por lo que se violan los derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1o. y 33 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el título primero, capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra el artículo 4o., que establece que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria,

⁸⁹ *Ibidem.* - P. 251.

comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedirse a los propios extranjeros en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación no puede implicar una prohibición terminante, como lo consigna en el citado artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones, y aun limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma”.

Este principio de igualdad se concibe hoy, fundamentalmente, como principio de no discriminación, en atención a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, conocida como Ley de Derechos y Cultura Indígenas, que introdujo un nuevo párrafo al artículo 1º que nos ocupa, el cual prohíbe, expresa y tajantemente, toda discriminación motivada por razones de raza, religión, sexo o condición social, así como por *“cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*.

Esta mismo ideal de igualdad se refleja en el primer párrafo del artículo 4º de nuestra Ley Fundamental, que expresamente ubica al hombre y a la mujer en situación de igualdad ante la ley, concediendo a ambos los mismos derechos y obligaciones, de lo que se desprende la inconstitucionalidad de toda norma o acto que dispense un trato diferente y perjudicial en función de la pertenencia a uno u otro sexo, de tal suerte que esta disposición constitucional tarta de ordenar al legislador que haga distinciones justificables, apoyadas en argumentos, y no discriminaciones.

“Esto permitiría hacer realidad la máxima que hay que tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, ya expresada por Aristóteles en La Política cuando afirmaba lo siguiente: ‘Parece que la justicia consiste en la igualdad, y es así, pero no para todos, sino para los iguales, y la desigualdad

parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”⁹⁰

Por otra parte, el artículo 12 Constitucional prohíbe los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios, estableciendo así uno de los postulados republicanos más importantes: *“La ley, de acuerdo con esta idea básica del constitucionalismo moderno, se aplica por igual a todos, reconociendo así una igualdad básica, original, para todos los miembros de una sociedad, por el sólo hecho de contar con dicha pertenencia”⁹¹*

Con este mismo ánimo el artículo 13 de la Constitución Federal, prohíbe los fueros, las leyes privativas y los tribunales especiales, al textualmente señalar:

“Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

Al respecto se debe apuntar que, este numeral consagra la igualdad de los individuos ante la ley, aboliendo los privilegios y fueros de que antiguamente gozaban las distintas clases sociales y sometiendo a todos a la misma ley y al mismo tribunal; por lo que, en lógica consecuencia, las leyes deben ser de aplicación general y abstracta, es decir que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres

⁹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*.- 17ª. Edición.- Porrúa-UNAM.- México.- 2003.- Tomo I.- P. 69.

⁹¹ *Ibidem*.- P. 174.

puede considerarse como privativa, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, tal y como lo expresa la siguiente tesis jurisprudencial con rubro "LEYES PRIVATIVAS", visible en la página 802 del Tomo XXVI del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época en la que la Tercera Sala de la Suprema Corte sostiene que:

"Para interpretar el espíritu del artículo 13 constitucional, que previene que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, debe atenderse a que la facultad de juzgar, en materia civil, se refiere al derecho de la persona, y en materia penal, al derecho de la sociedad; y al establecer la Constitución, la garantía enunciada, se refiere tanto a la materia civil como a la penal. De entenderse que el artículo 13 de la Constitución sólo se refiere a materias penales, se llegaría al error de que el Poder Legislativo invadiera las facultades constitucionales del judicial, puesto que el artículo 21 de la Carta Federal manda que la imposición de las penas es propia y exclusiva de las autoridades judiciales; y la circunstancia de que una ley, que debe dimanar, como todas las leyes, del Poder Legislativo, impusiera penas, constituiría, a no dudarlo, esa invasión, que resultaría contraria a lo dispuesto por el artículo 13 que, dada su colocación entre los textos constitucionales, indudablemente entraña una prohibición de carácter general, de expedir leyes privativas y de que las autoridades judiciales las puedan aplicar. Además, el artículo 12 constitucional se refiere a la igualdad natural de los hombres, y el 13 a la igualdad ante la ley, que existe tanto en materia civil como en materia penal, y nuestros códigos civiles comienzan, en general, consignando este principio, que dimana del tan repetido artículo 13: "la ley civil es igual para todos", añadiendo después: "ninguna persona o corporación puede gozar de fueros", y fuero, según el diccionario, significa: "privilegio, exención concedida a alguna provincia, sociedad o persona". El artículo 13 garantiza la igualdad ante la ley; no se refiere, en manera alguna, a las garantías relativas a la seguridad personal, a las que deben tener los individuos sujetos a proceso, porque esas garantías están expresamente señaladas en los artículos subsecuentes de la Constitución. Las funciones jurídicas del Estado son de tres órdenes: legislativa, administrativa y jurisdiccional; mediante la primera, formula el derecho objetivo, indica la

forma como ha de realizarse; mediante la segunda, crea una situación de derecho subjetivo o condiciona, por un acto individual, el nacimiento de una condición legal; mediante la tercera, hace constar la existencia y la extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, en caso de violación o contienda, y dispone las medidas necesarias para asegurar el respeto debido a su decisión. La primera función, se lleva a cabo por el Poder Legislativo, que establece reglas u organiza situaciones destinadas a asegurar el cumplimiento de una regla de derecho; pero en el sentido material, sólo es la ley la que tiene el carácter y tiende a la realización del derecho; además, la ley debe tener otros dos caracteres esenciales; los de fijeza y de abstracción; significando, este último, que debe tener en cuenta únicamente su calidad social, su objeto de realización de derecho, con exclusión completa del individuo o persona, sujeto a ese derecho, que aun cuando es el fin de la ley, no debe considerarse de una manera particular, dentro de la misma, y seguramente a los caracteres de generalidad y abstracción, son a los que se refiere el artículo 13 constitucional, al decir que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y al prohibir los fueros, privilegios o exenciones; derecho individual correlativo de la prohibición para el Estado, de expedir leyes materiales, en la acepción que se le ha dado, de que no reúnan los requisitos de generalidad y abstracción”.

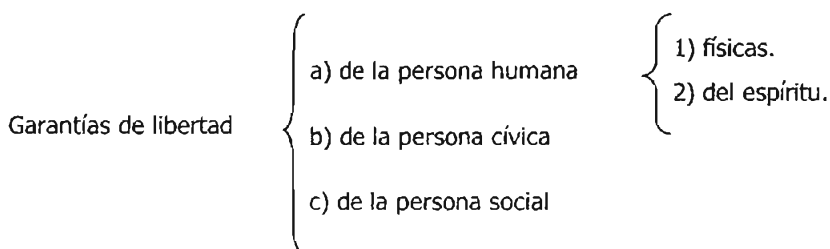
❖ **Garantías de libertad:**

La libertad es una condición "*sine qua non*" para el logro de la teleología que cada individuo persigue. De esta manera, la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona.

Al respecto, el referido Doctor Ignacio Burgoa considera que la libertad es un derecho y una obligación correlativa, esto es "*Un derecho para el gobernado como potestad o facultad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto, la observancia del deber libertario individual, . . . Una obligación para la entidad política y sus órganos autoritarios, consistente en acatar, pasiva o activamente, ese*

respeto”.⁹² Es entonces cuando la libertad humana se convierte en una garantía individual, generando un derecho subjetivo público para su titular, consistente en su respeto u observancia, así como una obligación estatal y autoritaria concomitante.

Siendo la libertad una potestad compleja que presenta múltiples aspectos de aplicación y desarrollo, su implantación o reconocimiento por nuestra Carta Magna se encuentra referida en diversos numerales que refieren de manera específica cada facultad libertaria. Es por eso que los juristas Jorge Carpizo y Miguel Carbonell en su colaboración para el Tomo IV de la Enciclopedia Jurídica Mexicana,⁹³ para su estudio dividen a las garantías de libertad de la siguiente manera:



a) Libertades de la persona humana: Como ya vimos, se subdividen en libertades físicas y libertades del espíritu.

1.- Libertades físicas: Las libertades de la persona humana en el aspecto físico son, en el orden en que son consagradas en el texto Constitucional, primeramente la libertad para la planeación familiar, contemplada en el segundo párrafo del artículo 4º de nuestra Carta Magna, que implica la posibilidad de decidir libre y responsablemente el tener o no descendencia, generando al Estado la obligación fundamental de proporcionar información acerca de los métodos anticonceptivos necesarios para que sea efectiva también la libertad de no tener descendencia o de tenerla de acuerdo con la voluntad de quien quiera ejercer ese derecho. De igual manera, corresponde al Estado "*cuidar que este derecho sea*

⁹² BURGOA O., Ignacio.- *Op. Cit.*- P. 310.

⁹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo IV.- P. 196.

*ejercido a plenitud, lo cual implica que se establezcan las medidas legislativas y las políticas públicas necesarias para ejercer una paternidad y una maternidad responsables y libres”.*⁹⁴

Por su parte, el numeral 5º de nuestra Ley Suprema tutela la libertad del gobernado de dedicarse a la profesión, industria o comercio que prefiera, siempre que sea lícito, derecho que sólo podrá vedarse *“por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad”*, previsión que a dado pie para que diversos cuerpos legales prevean sanciones de inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos, e incluso del ejercicio profesional. De igual manera, en su tercer párrafo, prohíbe el trabajo forzado y el trabajo gratuito en contra de la voluntad del trabajador, a excepción del trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

El artículo 10 Constitucional contempla el derecho de los Mexicanos a poseer armas de fuego en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, condicionando esta libertad a lo dispuesto por la Ley General de Armas de Fuego. Cabe acotar que es necesario entender este derecho de los particulares a poseer armas, como un derecho de eminente defensa y protección, tal y como expresamente lo consagra el numeral que nos ocupa, pues hay que tener siempre presente el principio de que *“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”*, contemplado por el primer párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución vigente.

Por último, el artículo 11 de nuestra Norma Fundamental, consagra el derecho de entrar y salir del país, transitar libremente por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de salvoconduto. Estas libertades sólo pueden quedar retringidas en

⁹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada.*- Tomo I.- P. 77.

función de providencias precautorias dictadas por autoridad judicial, como el arraigo, o bien por disposiciones administrativas, como las leyes y reglamentos que se emitan en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, que indudablemente limitan la libertad de residencia, por lo que es válido afirmar que estas libertades de ninguna manera están reconocidas con carácter absoluto.

2.- Libertades del espíritu: Las libertades de la persona humana en el aspecto espiritual son, enunciadas igualmente en su orden de consagración constitucional, en primer término la libertad de expresión, piedra angular de los derechos fundamentales, y el derecho a la información, previstos en el artículo 6º Constitucional. La libertad de expresión supone básicamente la libertad de toda persona de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio, pero además comprende tres libertades interrelacionadas: las de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Este derecho a la información está expresamente tutelado por la potestad de este artículo constitucional, que textualmente señala: *"el derecho a la información será garantizado por el Estado"*. Cabe señalar que la libertad de expresión no es absoluta, sino que se ve prudentemente limitada por el propio dispositivo constitucional, cuando su ejercicio ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

La libertad de prensa o imprenta, tutelada por el artículo 7º de la Ley Fundamental, está íntimamente relacionada con la libertad de expresión, analizada en el párrafo precedente, y es una característica esencial de todo régimen democrático, en tanto propicia el pluralismo político e ideológico. Por tanto el Estado debe abstenerse de establecer cualquier tipo de censura previa o coartar el ejercicio de esta libertad fuera de los límites constitucionales relativos al respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, pues resulta evidente *"la alta misión que desempeña la*

*prensa, en relación con la administración pública, al revelar los abusos de las autoridades que no cumplen con su deber”.*⁹⁵

Por otra parte, el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, en la primera parte de su primer párrafo, así como en su párrafo noveno, garantiza la libertad o derecho a la intimidad o a la privacidad, al consagrar tanto la inviolabilidad del domicilio como de la correspondencia y las comunicaciones privadas, protección Constitucional que contempla todo tipo de comunicaciones telefónicas e incluso electromagnéticas. Al igual que hemos visto en otros casos, la propia Constitución acota esta libertad, contemplando la posibilidad de que la autoridad judicial federal autorice la intervención de cualquier comunicación privada, de conformidad con lo que dispongan las leyes ordinarias. Al respecto cabe señalar que *“dentro de la expresión ‘autoridad federal que faculte la ley’ pueden quedar no sólo los agentes del Ministerio Público Federal, sino prácticamente cualquier autoridad federal, con la única condición de que la faculte la ley para tal fin”*.⁹⁶

Por último, el artículo 24, párrafo primero, de nuestra Carta Magna, contempla la libertad de conciencia y la libertad de culto, al establecer textualmente:

“Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.”

De lo que se desprende que la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por tanto, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada por el Estado, debiendo asegurar las condiciones que propicien el goce pleno de esta libertad sin más limitantes que el respeto a las leyes del país.

⁹⁵ *Semanario Judicial de la Federación.- Tomo: LXXV.- Quinta Época.- P. 7606.- “PRENSA, DELITOS DE”.*

⁹⁶ *Instituto de Investigaciones Jurídicas.- Op.Cit.- P. 249.*

b) Libertades de la persona cívica: A decir de los juristas Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, las garantías de la persona cívica son las libertades de reunión pacífica con fines lícitos para tomar parte en los asuntos políticos del país, y la libre manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una propuesta, que se consagran en el artículo 9º de nuestra Carta Magna *"y constituyen dos de los derechos subjetivos públicos fundamentales más importantes, indispensables en todo régimen democrático, en cuanto propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación"*.⁹⁷

En cuanto a la libertad de asamblea o reunión para *"hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad"*, sin lugar a dudas no es más que una forma de ejercer colectivamente el derecho de petición consignado en el artículo 8º Constitucional. *"En tanto las asambleas, reuniones o manifestaciones se ajusten a las limitaciones señaladas, las mismas no se podrán considerar ilegales y las autoridades estatales tendrán la obligación de abstenerse de disolverlas"*.⁹⁸

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la libertad de los ciudadanos mexicanos de reunirse pacíficamente con fines políticos, debe ser respetada por las autoridades del Estado, siempre que la reunión no tenga por objeto violentar el orden constitucional, según lo expresa la Sala Auxiliar de la Suprema Corte en el criterio jurisprudencial que se contiene en la página 17 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 25, Séptima Época, y que textualmente señala:

"REBELION, INEXISTENCIA DEL DELITO DE. Según el artículo 359 del Código Penal del Estado de Chiapas, se comete el delito de rebelión cuando personas no militares en ejercicio, se alzan en armas contra la Constitución, contra las instituciones o contra cualquier autoridad del Estado; de donde resulta manifiesto que si los hechos materia del proceso sólo revelan que

⁹⁷ *Ibidem.* - P. 147.

⁹⁸ *Ibidem.* - P. 153.

había inconformidad de un grupo de ciudadanos respecto de la autoridad municipal, los cuales realizaron reuniones en forma privada para expresar esa inconformidad y tratar de obtener la renuncia del representante gubernamental, esto sólo pudo implicar una serie de actos lícitos, porque conforme al artículo 9o. de la Constitución Federal no se puede coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito para tomar parte en los asuntos políticos del país; y si de las constancias del sumario no hay una sola prueba que quienes se reunieron en un lugar cerrado hayan estado armados, con excepción de uno sólo, ni tampoco dato alguno que pudiera revelar que dichas reuniones eran con el fin de alzarse en armas, resulta irrefragable que no hubo los elementos configurativos del delito de rebelión y que sólo se participó en un acto cívico autorizado por la Constitución, ya que el alzamiento de armas significa tanto el acto objetivo de portarlas, de llevarlas, como el deseo de quererlas llevar y realizar tal deseo para utilizarlas contra la autoridad investida del poder público, con la finalidad de subvertir el orden constitucional”.

c) Libertades de la persona social: Siguiendo la clasificación que nos ocupa, los mexicanos, como entes sociales tenemos el intrínseco derecho de asociarnos libre y pacíficamente con fines lícitos, según lo contempla el primer párrafo del mismo artículo 9 Constitucional. Este derecho *"se traduce en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrá de servir al logro de los fines, la realización de las actividades y la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas"*.⁹⁹

Basta atender a la importante intervención de los múltiples tipos de manifestación del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, para deducir la importancia que reviste este derecho subjetivo fundamental, respecto del cual la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la tesis jurisprudencial visible a fojas 2096 del Tomo LXVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, que a continuación se cita:

⁹⁹ *Ibidem.* - P. 151.

"ASOCIACION, DERECHO DE. Si la autoridad responsable no rinde prueba alguna que demuestre que una asociación tiene fines ilícitos, viola la garantía que consagra el artículo 9o. constitucional, si pretende coartar a los integrantes de aquélla, el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, como lo es el puramente recreativo".

❖ **Garantías de seguridad jurídica:**

Como ya ha sido dicho, en las relaciones entre gobernantes, en su calidad de representantes del Estado, y gobernados, se suceden innumerables actos emanados de los primeros que afectan la esfera de derechos de los segundos, pues el Estado ejerce su potestad de imperio sobre y frente a los gobernados por conducto de sus autoridades, afectando necesariamente la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, ya sea persona física o persona moral. Según lo expresa el multireferido jurista Ignacio Burgoa, *"Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, imbibita, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etc."*¹⁰⁰

Ahora bien, dentro de un régimen jurídico, esa afectación causada por la autoridad estatal en la esfera jurídica de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, cumplir ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas para producir válidamente la afectación en el ámbito del gobernado; ese conjunto de requisitos, condiciones o elementos jurídicos es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.

Luego entonces es válido afirmar que las garantías de seguridad jurídica son el *"conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que*

¹⁰⁰ *Op. Cit.- P. 504.*

debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos".¹⁰¹ Desde esta perspectiva, un acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de un gobernado, sin observar dichos requisitos previos, carecerá de validez jurídica.

De esta manera, para el Doctor Burgoa, la seguridad jurídica conceptuada como el contenido de diversas garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, *"se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos"*.¹⁰² Esta obligación estatal es de índole activa en la generalidad de las garantías de seguridad jurídica, es decir que en todos los casos el Estado y sus autoridades deben realizar actos positivos para cumplir con dichas obligaciones, ejecutando todas aquellas actuaciones necesarias para dar cabal cumplimiento a los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen a los gobernados sea válida desde el punto de vista del derecho.

En consecuencia, si a una persona se la pretende privar de su libertad por un acto autoritario, se la debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, además de cumplir con todos los requisitos de legalidad que serán analizados en páginas subsecuentes, y para cuya observancia la autoridad debe desempeñar una conducta positiva.

4.2.- GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Como ya fue ampliamente expuesto, las autoridades del Estado deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos constitucionales a que debe sujetarse su actividad, realizando los actos que le son exigibles tanto por la Constitución Política de

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

los Estados Unidos Mexicanos como por las leyes secundarias, para que la afectación que genere en la esfera del gobernado sea reconocida como legalmente válida.

Al respecto, el Maestro Enrique Sánchez Bringas, apunta que *"la Constitución establece diferentes reglas que los gobernantes deben cumplir cuando en el ejercicio de una atribución afecten la esfera jurídica de los gobernados. Comprenden las siguientes modalidades: en general, obligan a todas las autoridades que estén en posibilidad de producir actos de molestia y de privación. En especial, a las que pueden aplicar leyes retroactivas en perjuicio de los gobernados; intervenir en el ejercicio de la acción penal y en los procesos correspondientes; desarrollar jurisdicción en materias diferentes a la penal; y llevar a cabo actos administrativos"*.¹⁰³

A continuación me ocuparé de analizar en el orden en que son consagradas por el texto constitucional y la profundidad que resulte pertinente para los fines de este simple trabajo de investigación, cada una de las garantías de seguridad jurídica que inciden en la tramitación del procedimiento administrativo de sanción que nos ocupa, a fin de sentar las bases jurídicas y conceptuales que me permitan, en el último capítulo de la presente tesis, establecer si el actuar de la autoridad administrativa en cuestión se apega a los principios constitucionales de seguridad jurídica que se verán a continuación.

4.2.1. IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Esta garantía esta consagrada en el artículo 14, primer párrafo, de nuestra Ley Fundamental y es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas, afectando los derechos de los gobernados, a los hechos o actos que se realizaron con anterioridad a la entrada en vigor de dichas normas. Al efecto, el numeral en comento dispone, en su parte conducente, lo siguiente:

¹⁰³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.- *Derecho Constitucional*. - 8ª. Edición. - Porrúa.- México.- 2003.- P. 648.

"Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

Este principio constitucional de legalidad permite a los ciudadanos saber en cada momento cuales son los efectos que traen consigo cada una de sus acciones y conductas, pues al amparo de esta norma constitucional resulta antijurídico que los derechos y obligaciones creados bajo el amparo de ciertas normas sean desconocidos por disposiciones posteriores.

Si bien la aplicación del principio de irretroactividad aparentemente no presenta mayores dificultades, pues resulta claro que las leyes rigen únicamente durante su periodo de vigencia y, por lo tanto, solamente puede regular los hechos que se produzcan entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación, cuando se trata de llevar a la práctica ese principio, se suscitan diversos problemas que revisten gran complejidad.

Según el jurista Ignacio Burgoa, el problema de la retroactividad legal, conocido también como conflicto de leyes en el tiempo, *"se traduce en la cuestión consistente en determinar, en presencia de dos leyes, una antigua, que se supone derogada o abrogada, y otra nueva o vigente, actual, cual de las dos debe regir a un hecho, acto, fenómeno, estado, situación, etc. En otras palabras, la retroactividad legal importa por necesidad lógica esta otra cuestión: la supervivencia de una ley derogada o abrogada para regular la materia sobre la que la ley nueva o vigente pretende operar. Por ende la referencia hacia el pasado de una ley actual no en todo caso se ostenta como aplicación legal retroactiva, sino sólo cuando se elimina dicha supervivencia de la norma que debe seguir conservando su validez reguladora en determinadas hipótesis concretas, no obstante su derogación o abrogación; o en ausencia de una norma positiva anterior, cuando se altera un estado jurídico preexistente"*.¹⁰⁴

¹⁰⁴ BURGOA O., Ignacio. - Op. Cit. - P. 506.

En otros términos hay que dilucidar el alcance exacto de este principio de irretroactividad y establecer en que casos puede considerarse que una ley es aplicada retroactivamente. Por esta razón es necesario establecer si la ley antigua, a pesar de haber perdido su vigencia, debe regular los efectos que sigan causando las relaciones jurídicas nacidas bajo su ámbito temporal de aplicación, o si, por el contrario es la nueva ley la encargada de regular dichas consecuencias, considerando que se producen después de que la ésta había entrado en vigor.

Para solucionar este problema la doctrina ha elaborado numerosas teorías respecto de esta debatida cuestión, partiendo de diversos puntos de vista y tomando en cuenta múltiples elementos, sin embargo las soluciones abstractas de dicha cuestión no se pueden acoplar sin tropiezos a los casos concretos de la experiencia jurídica, por lo que ninguna de tales soluciones es apta para decidir todos los casos concretos de conflictos de leyes que se suscitan en la práctica, por lo que según lo admite el Doctor Ignacio Burgoa *"la actitud más razonable que se puede asumir, sin que por ello deje de ser acomodaticia, sería la de invocar, con vista a cada cuestión real que se presente, la tesis o teoría que más se aproxime a la decisión verdadera"*.¹⁰⁵

Ya que, según dicho autor *"un problema tan complejo como el que tratamos, por ser polifacético, por presentar tantos resquicios por donde naufragan las soluciones lógicas mas recias, por traducirse realmente en multitud de casos concretos que no pueden ser resueltos satisfactoriamente adoptando alguna o algunas de las tesis formuladas, solamente puede ser afrontado, en la práctica, con un espíritu de equidad"*.¹⁰⁶

Respecto de la materia de retroactividad de la ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que una ley sea retroactiva, se requiere que la nueva ley obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de

¹⁰⁵ *Ibidem.* - P. 513.

¹⁰⁶ *Idem.*

leyes anteriores, es decir que cambie, modifique o suprima los derechos individuales adquiridos bajo el imperio de la ley antigua. Al efecto, resulta ilustradora la postura asumida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 123/2001, aprobada en su sesión privada celebrada el 20 de septiembre de 2001 y que se contiene en la página 16 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, Novena Época, al sostener:

"RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la

realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan”.

Ahora bien, en el derecho positivo mexicano, el ya mencionado primer párrafo del artículo 14 Constitucional contiene una importante restricción al principio de irretroactividad, al condicionar la prohibición de aplicar las leyes de manera retroactiva *"en perjuicio de persona alguna"*, lo que en principio supone que implícitamente autoriza la aplicación retroactiva de la ley en caso de que nadie resulte dañado por ella. *"Por ejemplo, cuando en materia penal una reforma disminuye la pena establecida para un delito, su aplicación no sólo se hará hacia el futuro, también operará sobre las personas que ya se encontraban sentenciadas con una pena mayor por el mismo delito. Este derecho obliga a todas las autoridades porque al desarrollar sus atribuciones siempre estarán en posibilidad de aplicar normas generales a hechos*

sucedidos con anterioridad a su vigencia".¹⁰⁷ Al respecto, la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal ha sostenido la tesis visible a fojas 50 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo CI, Segunda Parte, Sexta Época, expresando el criterio siguiente:

"RETROACTIVIDAD DE LA LEY PENAL MAS BENEFICA. Si bien es cierto que de acuerdo con el principio de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 constitucional, la ley sustantiva penal sólo es aplicable durante su vigencia temporal, también lo es que la no retroactividad de la ley tiene una excepción en el principio de aplicación de la ley posterior más benigna, entendiéndose por ésta, la más favorable en sus efectos al delincuente".

No obstante lo anterior, si bien es cierto que no entrañaría violación de garantías la aplicación retroactiva de la ley si es en beneficio de alguien, también es verdad que no se puede afirmar que tal aplicación interpretativa del mismo precepto constitucional pueda traducirse en una nueva garantía individual que obligue a las autoridades a dar indefectiblemente efectos retroactivos a las leyes en beneficio de toda persona, pues tal circunstancia no aparece consagrada como derecho fundamental del ciudadano en la Constitución General de la Republica, ni puede inferirse la existencia de esa garantía de la sola interpretación a contrario *sensu*, del primer párrafo del artículo 14 Constitucional, tal y como acertadamente lo sostiene el TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO en la siguiente tesis jurisprudencial, visible en la página 85 de la Sexta Parte del Tomo 86 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época:

"RETROACTIVIDAD. LA APLICACION RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS NO TIENE RANGO DE GARANTIA INDIVIDUAL.- Dicho precepto establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna y, si bien es cierto que del texto de esta norma se infiere que no entrañaría violación de garantías la aplicación retroactiva de la ley, si es en beneficio de alguien, también es verdad que la conclusión anterior dista mucho de la afirmación de que el mismo precepto constitucional en el citado párrafo contiene una nueva

¹⁰⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.- Op. Cit. - P. 652.

garantía individual, que consistiría en obligar a las autoridades a dar indefectiblemente efectos retroactivos a las leyes en beneficio de toda persona. Sólo en una interpretación sofisticada del párrafo primero del artículo 14 constitucional podría descansar el anterior aserto. En efecto, desde el punto de vista estrictamente lógico, no es posible establecer que la prohibición de aplicar retroactivamente la ley en perjuicio de las personas, consagrada como garantía individual, engendra irremisiblemente como consecuencia, y con ese mismo carácter de garantía individual, la obligación de dar a la ley efecto retroactivo en beneficio de las personas. Si la lógica estricta se opone a esta conclusión, la misma tampoco encuentra fundamento en las reglas propias de la interpretación jurídica. Dada la importancia trascendental de un documento como la Constitución Federal y, dentro de la misma, la importancia aún mayor de la parte dogmática, que contiene la declaración de los derechos individuales, debe considerarse que si hubiera sido voluntad del legislador el que la obligación de dar efecto retroactivo a la ley en beneficio de las personas fuera una garantía individual, así lo habría manifestado expresamente, pero es imposible pensar que el constituyente, apasionado por custodiar en la máxima medida los derechos individuales, hubiera dejado a uno de ellos oculto en las entrañas de otro expresamente consagrado, permitiendo que el primero quedara pendiente del hilo no siempre sólido de la interpretación judicial. Debe tenerse en cuenta, además, que es el principio de seguridad jurídica el que fundamentalmente anima el párrafo primero del artículo 14 constitucional; el precepto trata, pues, ante todo, de evitar a las personas el desasosiego y la angustia que con vista al futuro imperan en las mismas, cuando no existen límites objetivos a la acción del poder público y éste puede intempestivamente perturbar al particular. Si resulta claro que la aplicación retroactiva de la ley, en perjuicio de alguien, ataca el principio de seguridad jurídica inspirador del precepto constitucional que se analiza, es indiscutible que no atenta contra ese mismo principio, el hecho de que las autoridades dejen de aplicar la ley retroactivamente en beneficio de alguien. Si el legislador penal ha establecido esto último en forma obligatoria, no ha sido precisamente en atención al principio de seguridad jurídica que inspira el

artículo 14 constitucional, sino en el principio específico del derecho penal, según el cual en todo debe estarse a lo más favorable para el reo”.

Por último, se debe acotar que el principio de irretroactividad no opera en tratándose de normas procesales, puesto que, como hemos visto ya, para que una ley se considere retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, lo que no sucede con las normas procesales, puesto que los derechos que nacen de la tramitación del procedimiento se agotan en cada etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento, el legislador modifica la tramitación de ésta, suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas, no puede hablarse de aplicación retroactiva de la ley, pues no se priva, con la nueva ley, de alguna facultad con la que ya se contaba, por lo que debe aplicarse esta última; según lo sostiene el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la jurisprudencia I.8o.C. J/1, visible en la Página 178 del Tomo V del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

En resumen, el principio de retroactividad es una limitación a los efectos jurídicos de la norma, en la forma que se ha descrito y con los casos de excepción que se señalan.

4.2.2. GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de nuestro régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a los actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus derechos o afectar sus intereses, está consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, que textualmente ordena:

“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 se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Conforme a lo preceptuado por este artículo, esta garantía corresponde a la fórmula estadounidense del "*due process of law*" ("debido proceso legal"), según lo sostiene el maestro José Ovalle Favela, que en aquel sistema legal no es sólo una garantía de carácter procesal, ". . . sino que es, sobre todo, la garantía para que la ley se elabore y aplique en forma justa, razonable y con apego a los principios fundamentales del derecho privado y a la constitución".¹⁰⁸

En el derecho positivo mexicano la garantía de audiencia, en tanto garantía de seguridad jurídica, impone a las autoridades del Estado la obligación, frente al particular, de ejecutar todos sus actos conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia para poder llevar a cabo el acto de privación pretendido. De esta manera, toda autoridad que esté en posibilidad de realizar un acto que afecte la esfera jurídica de un gobernado, privándolo de algún derecho adquirido o incluso impidiendo que lo adquiera, debe previamente ofrecerle la oportunidad de alegar en su defensa y de probar sus argumentos, pues si no lo hiciera así, violaría la garantía de derecho de audiencia.

Cabe señalar que el goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo individuo en su calidad de gobernado, pues como lo afirma el Doctor Ignacio Burgoa "*No bajo otra acepción debe entenderse el vocablo 'Nadie', interpretándolo a contrario sensu*".¹⁰⁹ Por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico es susceptible de afectación por actos de autoridad y por tanto es el gobernado quien puede exigir el respeto de esta garantía constitucional frente a las

¹⁰⁸ OVALLE FAVELA, José. - *Garantías Constitucionales del Proceso*. - 2ª Edición. - Oxford University Press. - México. - 2002. - P. 101.

¹⁰⁹ BURGOA O., Ignacio. - *Op. Cit.* - P. 537.

autoridades que pretendan realizar actos que afecten el ámbito jurídico de sus derechos.

Ahora bien, del análisis del segundo párrafo del artículo constitucional que nos ocupa, desprendemos que la garantía de audiencia se integra de cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, que al concurrir se traducen en lo siguiente: juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; observando las formalidades procesales esenciales y que la resolución se ajuste a las leyes vigentes con anterioridad a la causa que le dio origen al juicio.

Para efectos de comprender mejor esta garantía constitucional, analizaremos por un lado la condición que la hace exigible, es decir, el *acto de autoridad privativo de derechos*; y por el otro, los requisitos intrínsecos que comprende la garantía de audiencia: el *juicio*, los *tribunales* y las *formalidades esenciales del procedimiento*; sin contar la exigencia de que estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, por quedar esta comprendida en la prohibición de la retroactividad, de la cual no es sino un aspecto.

a) Acto de Privación.- Al igual que todas las garantías individuales que se consagran en nuestra Carta Magna, la garantía de audiencia se otorga a los gobernados frente a actos de autoridad, es decir, actos que sean unilaterales, imperativos y coercibles; pero esta garantía que nos ocupa específicamente se ocupa de tutelar al gobernado frente a actos de autoridad que tengan como consecuencia privar definitivamente a las personas de sus derechos o posesiones.

Por tanto, esta garantía no protege contra actos de autoridad que afecten los derechos de los gobernados sólo de manera *provisional*, tal y como lo afirma el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible a páginas 1119 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: IV, Quinta Época, identificada con el rubro "POSESIONES Y DERECHOS", y que textualmente enuncia:

"La disposición del artículo 14 constitucional, respecto a que nadie puede ser privado de sus posesiones o derechos, si no median los requisitos que el mismo precepto previene, implica la idea de privación definitiva de la propiedad de una cosa, y no la privación transitoria".

Ahora bien, según lo enuncia el Jurista Ignacio Burgoa, *"el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, . . . Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilitación para ejercitarlo), sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, que en sí mismo persiga, por su propia naturaleza, dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional".*¹¹⁰

Por otra parte, para distinguir estos tipos de actos de autoridad se debe toma en cuenta su finalidad, atendiendo a si el acto en cuestión persigue como finalidad la privación de un bien o un derecho; o bien, si por su propia naturaleza sólo tiende a una privación provisional, según lo sostiene la tesis de jurisprudencia aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el número 40/1996, en su sesión privada celebrada el 24 de junio de 1996, y cuyo texto a continuación se refiere:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION. El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que 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 se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su

¹¹⁰ *Ibidem.* - P. 538.

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. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”.

Más aún, nuestro Máximo Tribunal ha afirmado que nuestra Constitución federal distingue y regula de diferente forma los actos privativos y los actos de molestia, ya que la garantía de audiencia, en los términos previstos en el segundo párrafo del dispositivo constitucional que nos ocupa, únicamente debe ser observada en tratándose de actos privativos y no cuando se trate de actos de molestia que no tengan como consecuencia generar una privación, pues tales actos se rigen sólo por

la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 constitucional. Tal y como se pronuncia la *Segunda Sala* del Tribunal Supremo en el criterio jurisprudencial que se contiene en la página 15 de la Tercera Parte del Tomo 81 del *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, que a continuación se cita:

"AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.- En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional".

Ahora bien, la doctrina comúnmente considera que los actos de privación, para quedar comprendidos dentro del ámbito de observancia de la garantía constitucional que nos ocupa, deben afectar los bienes jurídicos tutelados por la misma, que en opinión del Doctor Burgoa, son los siguientes:

1.- La vida: Entendida como *"la existencia misma del gobernado frente a actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación; en otras palabras, . . . se protege al mismo ser humano en su substantividad psico-física y moral como persona, a su propia individualidad"*.¹¹¹

2.- La libertad: Preservada por la garantía de audiencia como facultad natural genérica del individuo, la cual contempla diversos aspectos, todos ellos constitutivos de facultades o libertades específicas como la libertad personal, física o ambulatoria; por lo que es válido afirmar que *"la mencionada preservación constitucional se extiende a todas estas, sin contraerse a la mera libertad física, con*

¹¹¹ *Ibidem.* - P. 539

estricto apego al principio jurídico que reza: 'dónde la ley no distingue, no debemos distinguir'.¹¹²

3.- La propiedad: La garantía constitucional de audiencia protege este derecho real por excelencia en cuanto a los tres derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan, y que son: el de *uso*, el de *disfrute* y el de *disposición* de la cosa sobre la que priva este derecho. De esta manera, la garantía que nos ocupa tutela los derechos de propiedad de un gobernado respecto de sus bienes, sin importar la calidad del derecho que le asista (legítimo o ilegítimo, falso o verdadero, real o aparente), es decir que *"cuando la Justicia de la Unión, por infracción a la garantía . . . citada, ampara a un sujeto por haber sido privado de sus propiedades por cualquier acto de autoridad, no dirime una cuestión de dominio, esto es, no decide sobre la titularidad legítima de la propiedad de una cosa a favor del quejoso, sino simplemente se concreta a protegerlo . . . si se le ha privado o se le pretende privar del derecho respectivo sin observarse previamente los requisitos y condiciones que se consignan en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional"*.¹¹³

4.- La posesión: Según apunta el pluricitado jurista Ignacio Burgoa, para entender a cabalidad el alcance de la garantía de audiencia respecto de la posesión, se hace necesario establecer que si bien la posesión es un poder fáctico que se ejerce sobre un bien, necesariamente debe tener una causa, reconocer un origen (*causa possessionis*), y si tal causa, por su propia naturaleza jurídica, es susceptible de generar para quien desempeña dicho poder, cualquier derecho normalmente atribuible a la propiedad, excluyendo el disponer del bien, entonces se está en presencia de una *posesión derivada*. En cambio, si la *causa possessionis*, por su misma índole, imputa al que la ejerce el poder de hecho, además del derecho de usar y disfrutar del bien, la facultad de disponer del mismo, el caso será de *posesión originaria*. Toda vez que el segundo párrafo del artículo constitucional que se analiza

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Ibidem.* - P. 542

no distingue entre posesión originaria y derivada "es lógico concluir que protege ambas, máxime que el artículo 791 del Código Civil, al que necesariamente remite dicha disposición constitucional, considera como poseedores de la cosa tanto al originario como al derivado".¹¹⁴ Postura asumida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis jurisprudencial visible en la página 5153 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXIX, Quinta Época:

"POSESION, PROTECCION DE LA, AUNQUE NO SEA A TITULO DE DUEÑO. El Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales, da un nuevo concepto de posesión, al establecer, en su artículo 790, que es poseedor de una cosa, el que ejerce sobre ella un poder de hecho, y al disponer, en su artículo 791, que cuando en virtud de un acto jurídico, el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder, en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores, y que el que posee a título de propietario, tiene una posesión originaria y el otro una posesión derivada. De acuerdo con las disposiciones citadas, para considerar poseedora a una persona, ya no se necesita que acredite la tenencia material y la intención de efectuar esa tenencia a título de propietario, como exigía la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, sino que basta que justifique ejercer una posesión de hecho sobre la cosa, y habiendo ya dos clases de posesiones, o sean la originaria, que es la que tiene el propietario, y la derivada, que es aquella que se considera para quienes como el usufructuario, el arrendatario y el depositario, les asiste el derecho de retener temporalmente la cosa en su poder, no puede considerarse aplicable aquella jurisprudencia, sino para las entidades federativas en las que estén aún en vigor legislaciones que contengan el concepto de posesión que en el sentido de la relacionada jurisprudencia, daba el Código Civil para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, de 1884".

Ahora bien, como ya quedó establecido, la posesión, en cualquiera de sus dos modalidades, es un mero poder fáctico que debe derivar de una causa jurídica apta

¹¹⁴ *Ibidem.* - P. 543

para imputar al sujeto que la detenta alguno o todos los derechos atribuibles a la propiedad, por lo que en tal virtud, se debe acotar que *"la simple tenencia material de un bien, cuando falta dicha causa, no es posesión, por lo que no esta tutelada por la garantía de audiencia"*.¹¹⁵ Esta idea ha sido sostenida por la Tercera Sala de nuestro Máximo Tribunal en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "POSESION PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO" contenida en la página 2812 del Tomo LI del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, y cuyo texto a continuación se cita:

"No es suficiente que se pruebe la tenencia de una cosa como hecho material, para que se pueda alcanzar la protección de la Justicia Federal, sino que se requiere la prueba de la posesión por derecho propio o a título de dueño; y aun cuando en la demanda de amparo alegue el quejoso su posesión por más de veinte años y este hecho pudiera constituir un título fundado para la prescripción, si el propio quejoso no demuestra en autos, que tal circunstancia sea cierta, es decir, si no acredita tener la posesión sobre los bienes de que teme ser desposeído, por el término que señala, ni con los requisitos que la ley establece para que la posesión por virtud de la prescripción, pueda considerarse como un título para adquirir la propiedad, es indudable que el amparo es improcedente, toda vez que la ocupación material de una cosa en esas circunstancias, no está protegida por el artículo 14 de la Constitución Federal".

4.- Los derechos del gobernado: A decir del Doctor Burgoa, es a través del concepto de derechos como la garantía de audiencia adquiere su mayor alcance tutelar, pues dentro de su connotación encuentra cabida cualquier derecho subjetivo, sea real o personal, que la norma jurídica, dentro de su abstracción, conceda a favor del gobernado. Esto es así, ya que la norma jurídica objetiva es la fuente de los derechos subjetivos *"en virtud de la referencia que al caso individual realiza la circunstancia actualizadora de la situación jurídica abstracta (hecho, acto, etc.), los*

¹¹⁵ *Ibidem.* - P. 544

derechos y obligaciones imputados a los sujetos generales de la norma objetiva, se convierten en derechos y obligaciones particulares, o sea, subjetivos".¹¹⁶

Bajo esa mística, es válido concebir a los derechos subjetivos como la facultad que incumbe a un sujeto nacida de una situación jurídica concreta establecida por la actualización del status normativo abstracto y que importa a cargo de otra persona obligaciones correlativas; de lo que se deduce que no cualquier derecho derivado de la norma debe considerarse como subjetivo, sino sólo cuando de la situación jurídica concreta nazca o se origine una obligación correspondiente igualmente prevista en la norma jurídica abstracta.

Para concluir, es pertinente señalar que la garantía de audiencia consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional protege cualquiera de los derechos que asisten a los gobernados, tal y como, según refiere el Doctor Burgoa, lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que: "*el artículo 14 de la Carta Magna garantiza contra la privación sin forma de juicio, no sólo de la posesión, sino de cualquier derecho*".¹¹⁷

b) El Juicio.- El concepto de juicio, de capital importancia para fijar el sentido mismo de la garantía de seguridad jurídica que nos ocupa, en sentido amplio equivale a la idea de procedimiento, figura de la que ya me he ocupado ampliamente en el capítulo precedente, de tal manera que el segundo párrafo del artículo 14 constitucional denota el juicio como la función jurisdiccional, desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí, tendientes a la decisión del conflicto o controversia jurídicos de que se trate.

En palabras del multicitado jurista Ignacio Burgoa, para los efectos de la garantía constitucional que nos ocupa, el concepto de juicio se traduce "*en un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a*

¹¹⁶ *Ibidem.* - P. 547

¹¹⁷ *Ibidem.* - P. 548

*la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional), fallo o sentencia), en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido”.*¹¹⁸

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al definir los alcances del concepto que nos ocupa, lo ha entendido en un sentido más amplio que el proceso judicial, abarcando también al procedimiento administrativo, según lo plasmado en la jurisprudencia número 1053, sostenida por la Tercera Sala de la Suprema Corte, visible en la página 1686 del Apéndice de 1988 del Semanario Judicial de la Federación, Parte II, Quinta Época, cuyo rubro reza: “JUICIO” y que textualmente se pronuncia en los siguientes términos:

“La Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias, que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva”.

En este tenor, el propio Tribunal Supremo ha afirmado que en materia administrativa la garantía de audiencia debe interpretarse como la obligación de las autoridades administrativas de dar oportunidad al agraviado de expresar argumentos en defensa de sus intereses, previamente a la emisión de cualquier acto que impoña privación de derechos, aún y cuando la ley aplicable no contemple tal derecho, pues tal garantía debe respetarse siempre al estar consagrada en la Carta Magna, según lo manifiesta la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible en la página 66 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 217-228, Séptima Parte, y que a continuación se cita:

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general, y especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un

¹¹⁸ *Ibidem.* - P. 549

juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República. El artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal hacerse cargo de la actividad gubernamental en materia agraria, por conducto de la dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias; tal atribución se ejerce sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque la constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal”.

Estos criterios de interpretación judicial han permitido extender la eficacia de la garantía de audiencia, de tal manera que la hacen operante en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo que normal o excepcionalmente realicen actos de privación.

c) Los Tribunales.- Según lo dispuesto por el segundo párrafo del dispositivo constitucional que nos ocupa, el juicio, cuya connotación ya hemos delineado, debe seguirse ante *tribunales previamente establecidos*, señalamiento que a decir del Doctor Burgoa “*no debe conceptuarse como significativo de mera antelación cronológica, sino como denotativo de la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado*”.¹¹⁹

Ahora bien, idea de tribunales no debe entenderse con su acepción meramente formal, es decir, considerando únicamente a los órganos que ejercen la función jurisdiccional estando adscritos al poder judicial, sino que dentro de dicho concepto deben comprenderse a todas las autoridades ante las que deba seguirse el juicio,

¹¹⁹ *Ibidem.* - P. 549.

como es el caso de los tribunales agrarios y del trabajo, pues todas las autoridades del país están obligadas a respetar la garantía de audiencia. Postura que se ve mayormente sustentada, al atender a lo señalado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis jurisprudencial visible a fojas 43 del Tomo 97-102, Sexta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, y que se pronuncia en los términos siguientes:

"AUDIENCIA, GARANTIA DE, OBLIGATORIEDAD DEL RESPETO DE LA, POR TODA CLASE DE AUTORIDADES. Aun cuando las autoridades responsables no sean tribunales propiamente dichos, sino autoridades administrativas, de todos modos deben respetar la garantía de audiencia, dado que todas las autoridades del país están obligadas a hacerlo, conforme al artículo 14 de la Constitución Federal".

De esta manera, es claro que tanto los tribunales judiciales como los que no forman parte del Poder Judicial ejercen función jurisdiccional y tienen la facultad que les permite llevar a cabo actos de privación de derechos o posesiones, dentro de su ámbito de competencia y cumpliendo en todo caso con la garantía de audiencia. Esto es así ya que cuando la Constitución en su artículo 22 otorga a las autoridades administrativas atribuciones para aplicar sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, establece una excepción al requisito exigido por el segundo párrafo del artículo 14, de que el procedimiento en el que se desarrolla la garantía de audiencia se siga precisamente ante tribunales; excepción que sólo puede sustentarse en una previsión expresa de la propia Constitución, pues de lo contrario su actuar resultaría inconstitucional.

d) Las Formalidades Esenciales del Procedimiento.- Con esta expresión se designan las condiciones fundamentales que deben satisfacer el proceso jurisdiccional y el procedimiento administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa, es decir, para cumplir con la garantía de audiencia.

Tales formalidades esenciales encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, *"por lo que cualquier ordenamiento objetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole misma de esta función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición"*.¹²⁰

Esta exigencia se traduce en diversas actuaciones procesales exigibles a la autoridad de que se trate, siendo la principal la notificación al presunto afectado de las exigencias que se le reclaman, proporcionándole *"una noticia completa ya sea de la demanda presentada por la parte actora, con sus documentos anexos, o ya sea del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad administrativa"*.¹²¹ Al respecto la Suprema Corte ha sostenido que la falta o el defectuoso emplazamiento constituyen *"las más grave de las irregularidades procesales, puesto que la ausencia o el defectuoso emplazamiento implica que no llegó a constituirse la relación procesal entre el actor y el demandado y, por tal razón, no puede pronunciarse ningún fallo adverso al reo"*, tal y como lo expresa la Tesis de jurisprudencia 237 cuyo rubro reza: "EMPLAZAMIENTO, FALTA DE. DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO POR EL TRIBUNAL DE APELACIÓN", visible a páginas 195-196 del Tomo IV del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000.

Cabe señalar que no basta con notificar el emplazamiento o la citación al demandado, sino que, como ya se dijo, se requiere además que las leyes procesales le otorguen la posibilidad de contestar la demanda, concediéndole un tiempo razonable para formular manifestaciones en su favor, pues de nada serviría la notificación bien hecha, si no se le conceden al demandado las condiciones propicias para realizar una eficiente defensa, concediéndole de igual manera un término prudente para que aporte las pruebas pertinentes para sustentar sus excepciones y

¹²⁰ *Ibidem.* - P. 556.

¹²¹ OVALLE FAVELA, José. - *Op. Cit.* - P. 117.

defensas, pues de lo contrario se estaría violentando la garantía de audiencia que le asiste en términos del dispositivo constitucional que nos ocupa, tal y como lo sostiene el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis jurisprudencial contenido en la página 223 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1990, cuyo texto enuncia:

"GARANTIA DE AUDIENCIA, EL HECHO DE CITAR AL PROCEDIMIENTO NO IMPLICA RESPETO A LA. No basta para considerar que sea respetada la garantía de audiencia, que una persona haya sido llamada a determinado procedimiento, sino que es necesario que la autoridad administrativa previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, dé oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere pertinente en defensa de sus intereses, lo anterior implica inclusive que se otorgue al afectado un término prudente para que conozca claramente las prestaciones de la misma y aporte las prueba que estime pertinentes para defender sus derechos, y si la autoridad correspondiente no acredita por ningún medio tal circunstancia, debe considerarse que violó en contra del quejoso la garantía de audiencia".

De tal manera que, *"cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que este sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la probatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales, por que sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente".*¹²² Consideración que, desde luego, es extensiva a los procedimientos administrativos mediante los cuales se ejerce la función jurisdiccional como condición *sine qua non* de todo acto de privación, por lo que la inobservancia de cualquiera de ellas significa simultáneamente la violación a la formalidad procesal respectiva y, en consecuencia, a la garantía de audiencia que nos ocupa.

Por último, se debe precisar que las formalidades del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo,

¹²² BURGOA O., Ignacio. - Op. Cit. - P. 557.

puesto que, cuando no se respetan por los órganos encargados de la tramitación del juicio en virtud del cual pueda emitirse un acto de privación, comprendiendo las sanciones administrativas objeto del presente trabajo de tesis, configuran evidentes violaciones a las leyes del procedimiento que desde luego afectan las defensas del promovente del amparo.

4.2.3. LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

El artículo 16 constitucional *"es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dada su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario"*.¹²³ En su primer párrafo, del que me ocuparé en este apartado, sienta las bases generales de la garantía de legalidad de los actos de autoridad, al disponer textualmente:

"Artículo 16.- 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."

Como se aprecia, este dispositivo constitucional contiene varias garantías de seguridad jurídica, de las que me ocuparé detalladamente en páginas siguientes, las cuales indudablemente tutelan a todos los gobernados, pues al igual que lo enunciado al analizar el artículo 14 constitucional, el término "nadie" es equivalente a ninguna persona y por lo tanto, *"interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado"*,¹²⁴ es decir que estas garantías asisten a todo aquel individuo cuya esfera de derechos pueda ser objeto de un acto de autoridad.

¹²³ *Ibidem.* - 589.

¹²⁴ *Ibidem.* - 590.

Ahora bien, el acto de autoridad a que se refieren las garantías de legalidad consagradas en el dispositivo legal que nos ocupa, consiste en una simple molestia, es decir en una mera perturbación o afectación de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, por lo que fácilmente se advierte que su alcance protector es mucho más amplio que la tutela impartida por el artículo 14 constitucional antes analizado. *"Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución".*¹²⁵ De tal suerte, dado que todo acto de privación entraña un acto de molestia, es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en el primer párrafo del artículo constitucional que nos ocupa también condicionan a los primeros, por lo que la validez constitucional de los actos privativos deriva de la observancia tanto de las garantías previstas por el artículo 14 constitucional, como de las contenidas en el primer párrafo del artículo 16.

Así, por ejemplo, las resoluciones emitidas por la Unidad de Normatividad imponiendo las sanciones previstas por el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, en tanto que son actos privativos, deben ser resultado de un procedimiento que satisfaga la garantía de audiencia conforme al párrafo segundo del artículo 14 constitucional, pero en tanto que también son actos de molestia, deben cumplir además con la legalidad exigida en el artículo 16, esto es, deberá estar debidamente fundado y motivado conforme al texto expreso de la ley aplicable, pues sólo así se estará cumpliendo con esta garantía de legalidad, tal y como lo sostiene la siguiente tesis jurisprudencial emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, contenida en la página 263 del Tomo XI del Semanario Judicial de la Federación:

¹²⁵ *Ibidem.* - 591.

"GARANTIA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad".

De tal suerte que los actos de molestia, para que sean constitucionalmente válidos, deberán expresarse por escrito, provenir de autoridad competente y expresar debidamente los argumentos que funden y motiven la causa legal del procedimiento, según se analizará en los apartados siguientes.

4.2.3.1.- MANDAMIENTO ESCRITO.

La primera condición que debe satisfacer el acto de autoridad de molestia, es que debe constar por escrito. Es una condición esencial para que pueda haber certeza respecto de la existencia del acto que permita al afectado conocer con precisión de cual autoridad proviene el acto, cuál es el contenido y cuales las consecuencias jurídicas del mismo. La omisión de este requisito tiene como consecuencia que el afectado por el acto de autoridad no sólo no esté obligado a obedecerlo, sino que, además, debe ser protegido a través del juicio de amparo ante la inconstitucionalidad manifiesta del acto. En consecuencia, *"cualquier mandamiento u orden verbales que originen el acto perturbador o que en si mismos contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del*

mismo".¹²⁶ En este mismo sentido se expresa el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito en la jurisprudencia XXI.1o. J/6, visible en la página 61 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 65, Mayo de 1993, que a continuación se invoca:

"SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIA DE LAS ORDENES VERBALES DE AUTORIDAD SON VIOLATORIAS EN SI MISMAS DEL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. El artículo 16 constitucional contiene una garantía de seguridad jurídica, que se traduce en la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse siempre de un mandamiento por escrito, pues solamente de esta manera puede observarse la fundamentación del acto de autoridad, por lo que cualquier mandamiento u orden verbal que originen una molestia en los bienes jurídicos, son contrarios a dicho precepto constitucional".

Ahora bien, el mandamiento escrito debe contener la firma original y autógrafa de la autoridad competente que emita el acto de molestia, pues sólo así se da autenticidad al documento en que se expresa el acto, por lo que este requisito no puede quedar satisfecho con las llamadas "firmas facsimilares", tal y como fue expresado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción suscitada entre el Primer y el Segundo Tribunales Colegiados del Sexto Circuito que sostenían tesis contradictorias sobre la clase de firma que debía tener el documento que se entregaba al afectado cuando se le notificaba un crédito fiscal; emitiendo la jurisprudencia número 468, consultable a fojas 340 del Apéndice 1995 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, parte S.C.J.N., Octava Época, que se pronuncia en los siguientes términos:

"FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACION DE CREDITOS FISCALES. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado,

¹²⁶ *Ibidem.* - 612.

debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad”.

Es evidente que si bien esta jurisprudencia se refiere específicamente a la notificación de créditos fiscales, la misma se sustenta en la regla general de que el mandamiento de autoridad debe expresarse en un documento que contenga la firma autógrafa del servidor público que lo expida.

4.2.3.2.- AUTORIDAD COMPETENTE.

Esta garantía de seguridad jurídica condiciona el acto de molestia estableciendo que debe emanar de autoridad competente, lo que en primer término hace necesario acotar que autoridades son *"aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva"*.¹²⁷

Ahora sólo resta determinar que se debe entender por "competencia", desde el punto de vista del artículo 16 constitucional, lo que por mucho tiempo se tradujo en la cuestión de establecer si dicho precepto constitucional se refiere sólo a las atribuciones otorgadas en la constitución (competencia constitucional) o si incluía, más ampliamente, las conferidas en las leyes (competencia legal). Al efecto es de señalarse la interpretación de Don José María Lozano que fue asumida reiteradamente por la Suprema Corte al afirmar que *"la competencia constitucional, o sea, la que se*

¹²⁷ BURGOA O., Ignacio.- *El Juicio de Amparo*.- 26ª edición.- Porrúa.- México.- 1998.- P. 205.

refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que esta protegida por medio de las garantías individuales”.¹²⁸

No obstante lo anterior, actualmente nuestro Máximo Tribunal ya no sostiene tan tajantemente este criterio, pues ahora admite que la garantía de autoridad competente se refiere a los dos tipos de competencia, manteniendo sin embargo esta distinción ya que, *"cuando se alegue en el amparo una violación a la competencia constitucional, no será necesario haber combatido previamente este tipo de incompetencia en el juicio o procedimiento natural, en tanto que cuando se alegue una incompetencia jurisdiccional. . . si será requisito indispensable haberla impugnado a través de los procedimientos ordinarios"*.¹²⁹ Tal y como explícitamente lo admite el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en la tesis consultable en la página 175 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VII, Enero de 1991, Octava Época, cuyo rubor reza "COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL. CUANDO PUEDEN PLANTEARSE EN EL JUICIO DE GARANTIAS" y que a continuación se cita textualmente:

"La competencia a que se contrae el artículo 16 constitucional se configura con el conjunto de facultades que la propia Ley Suprema otorga a determinado órgano del Estado, de modo que una autoridad será competente para analizar un acto si la realización de éste encaja en las atribuciones de aquélla, en tanto que carecerá de tal competencia si al actuar rebasa los límites que derivan de las indicadas facultades. Y es en esta última hipótesis cuando el gobernado que sufra una afectación en sus intereses jurídicos, estará en aptitud de interpretar la protección de la justicia federal. A diferencia de la competencia constitucional que estatuye la Carta Magna, la jurisdiccional está integrada por el conjunto de facultades que la ley secundaria u ordinaria confiere a determinada autoridad, cuya infracción no puede ser sometida al análisis del juzgador de amparo si previamente no ha sido estudiada y decidida por la potestad común (y entonces es la resolución

¹²⁸ Tesis de jurisprudencia 223 del Apéndice al tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, P. 431, "COMPETENCIA CONSTITUCIONAL".- Citada por OVALLE FAVELA, José.- Op. Cit.- P.280.

¹²⁹ OVALLE FAVELA, José.- Op. Cit.- P. 281.

pronunciada al respecto la que examina el mencionado juzgador). La competencia constitucional o sea la que se refiere a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es, pues, la única que, por estar protegida por el artículo 16 de la Ley Fundamental, puede ser examinada y resuelta directamente en el juicio de amparo; por el contrario la competencia jurisdiccional sólo puede decidirse en la forma establecida por la ley ordinaria, que es la que define y regula en la inteligencia de que lo que sobre el particular se resuelve sí es impugnabile a través del aludido juicio, ya que en este supuesto lo que en realidad se plantea para su estudio no es la cuestión competencial en sí misma considerada, sino la ilegalidad de la resolución que en cuanto a ella haya pronunciado la autoridad secundaria”.

Ahora bien, en materia administrativa la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la eficacia jurídica del acto, por lo que las autoridades del estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos en que la misma determina. En efecto, si el estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza. En estas condiciones, sin texto expreso de una ley formal o material que apoye su actuación la autoridad carece de competencia, en virtud de que, según se ha advertido, la competencia, como poder legal para actuar, sólo debe tener como origen un acto legislativo formal o material.

No obstante lo anterior, el Poder Judicial Federal ha afirmado que la competencia de las autoridades administrativas también puede establecerse en acuerdos delegatorios de facultades, sin embargo dicho criterio supone lógicamente que las facultades que se delegan están previstas en la ley, según lo expresado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis jurisprudencial visible en la página 144 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988, Octava Época, que se refiere a continuación:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, COMPETENCIA DE LAS. PUEDE ESTABLECERSE TAMBIEN EN UN ACUERDO DELEGATORIO DE FACULTADES. En nuestro sistema jurídico no existe norma alguna de la que se desprenda que la competencia de las autoridades del estado deba emanar precisamente de un acto formal y materialmente legislativo; es decir, emitido por el órgano a quien normalmente se le encomienda la función legislativa congreso general, artículo 50 de la Carta Magna, ya que el artículo 16 de la Ley de Leyes, que establece la competencia constitucional, sólo exige que todo acto de autoridad deba ser emitido por un órgano competente, sin distinguir la fuente de derecho de dicha competencia; y, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que alude a la competencia jurisdiccional, únicamente previene la nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades incompetentes, y no especifica tampoco el origen de tal competencia. Por otra parte, si bien en el artículo 49, del Código Político se determina la división de poderes, con sendas facultades exclusivas, correspondiéndole al Congreso de la Unión artículo 50 la facultad legislativa, lo que podría hacer presumir que es al propio poder legislativo al que atañe exclusivamente, mediante el acto jurídico general, distribuir la competencia entre los Organos de la Administración Pública habida cuenta de que en derecho mexicano la competencia es de origen legal; sin embargo, en el mismo Código Fundamental, se previenen diversas excepciones que ponen a prueba la regla general. En efecto: de conformidad con el artículo 49 constitucional el ejercicio de la facultad legislativa, se atribuye al congreso general. No obstante, en los términos del propio precepto, dicha facultad también se asigna al titular del poder ejecutivo, aun cuando en forma excepcional. Además, el artículo 89 fracción I, del citado ordenamiento cimero, igualmente confiere al ejecutivo la atribución para emitir actos jurídicos generales y abstractos. En estas condiciones, si no existe precepto legal del que se desprenda la necesidad de que sólo mediante un acto jurídico general emanado del Congreso de la Unión se divida la competencia de la Administración Pública entre sus diversos órganos, sino que lo que se exige es que dicha competencia emane de un acto materialmente legislativo, no hay razón para sostener que sólo el congreso general puede crear esferas de competencia de las autoridades y no el titular del poder ejecutivo, mediante

reglamentos, ya que la competencia de las autoridades estatales, sí puede estar consignada en otros actos diversos, con tal de que se observe el principio jurídico de preferencia o primacía de la Ley, contenido en el artículo 72 inciso f), constitucional y de que dichos actos tengan la naturaleza de ser materialmente legislativos, como sin duda lo son los reglamentos que el Presidente de la República expide con fundamento en el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna. O bien, los acuerdos delegatorios de facultades emitidos por los Secretarios de Estado, cuando se ajustan a las hipótesis contenidas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En consecuencia, los Secretarios de Estado, sí pueden delegar sus facultades, esto es, establecer esferas de competencia, en otros Órganos Administrativos subordinados, en la forma y términos que establezca la ley”.

En conclusión, podemos afirmar que la garantía de la competencia autoritaria a que se refiere el artículo 16 constitucional, concierne al conjunto de facultades con que la propia ley suprema y las que de ella emanan, invisten a determinado órgano del Estado, de tal suerte que si acto de molestia emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo se excede de la órbita integrada para tales facultades, viola la expresada garantía, ya que sin estar habilitada constitucional ni legalmente para ello, causa una perturbación al gobernado en cualquiera de los bienes jurídicos señalados en dicho precepto.

4.2.3.3.- FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

Como ya se ha señalado, la garantía que brinda mayor protección al gobernado respecto de su seguridad jurídica es la de legalidad consagrada en la primera parte del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia en los términos que se han analizado a lo largo de este apartado, y que sobre todo exige que la autoridad exprese la *"fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento"*, lo que desde luego implica que el acto de molestia realizado por una autoridad competente debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste debe ser legal, es decir, estar fundado y motivado en una ley.

Ahora bien, según apunta el jurista Ignacio Burgoa la fundamentación legal "consiste en que los actos que originen la molestia de que habla el artículo 16 constitucional, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que ésta prevea la situación concreta para la cual sea procedente realizar el acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice".¹³⁰ Así, es dable afirmar que la fundamentación legal de todo acto autoritario de molestia, no es más que una consecuencia directa del principio de legalidad que consiste en que las autoridades sólo pueden hacer los que la ley les permite, principio que ha sido acogido por Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia visible a fojas 513 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Sala y Tesis Común. Volumen I, que a la letra dice:

"AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTAD DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, es de estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional."

Según ha sostenido el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito: "En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado".¹³¹

¹³⁰ BURGOA O., Ignacio.- *Las Garantías Individuales*. - P. 602.

¹³¹ Tesis de jurisprudencia VI.2o.j/248, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 64, abril de 1993, Pp. 43-44, "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS".- Citada por OVALLE FAVELA, José.- Op. Cit.- Pp.288-289.

En tal virtud, resulta evidente que la autoridad debe expresar los específicos ordenamientos legales que atribuyen a su encargo la competencia y las facultades para emitirlo; también los artículos que contemplan las hipótesis del caso concreto. Resulta importante señalar que, como enuncia el Maestro Enrique Sánchez Bringas, para fundar debidamente un acto de autoridad *"no basta la mención genérica de una ley o de un código, es imprescindible la identificación de cada uno de los ordenamientos aplicables al caso de que se trate"*.¹³² Tal y como lo enuncia el siguiente criterio jurisprudencial emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, consultable a fojas 327 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XIII, Febrero de 1994, Octava Época, que textualmente sostiene:

"FUNDAMENTACION. NO SE CUMPLE TAL REQUISITO SI SE SEÑALA EN FORMA GENERICA LA NORMA EN QUE SE SUSTENTA EL ACTO RECLAMADO. Si del contenido del acta levantada con motivo de la visita de inspección practicada por el inspector municipal, se advierte que en ella se cita de manera genérica el fundamento en que se sustenta, pues se alude a determinado artículo del "Reglamento de Comercio", siendo que la denominación correcta de dicho ordenamiento legal es "Reglamento para el Ejercicio de Giros Comerciales y de Prestación de Servicios para el Municipio de Zapopan, Jal.", tal circunstancia viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 de la Ley Constitucional, ya que no basta para tener por colmado el requisito de fundamentación del acto de molestia, la cita imprecisa de la norma en que se apoya, sino que es necesario que sea fácilmente identificable".

Consecuentemente, la exigencia de fundar legalmente todo acto de molesta se traduce en las siguientes obligaciones para las autoridades:

- "1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, este investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo;*
- 2. En que el propio acto se prevea en dicha norma;*

¹³² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.- *Op. Cit.*- P. 649.

3. *En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;*
4. *En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen”.*¹³³

Por otra parte, la motivación de la causa legal del procedimiento, en palabras del citado Doctor Ignacio Burgoa, *"implica que, existiendo una norma jurídica, el caso o situación concretos respecto de los que se pretende cometer un acto autoritario de molestia, sean aquellos a que alude la disposición legal fundatoria, esto es, el concepto de motivación empleado en el artículo 16 constitucional indica que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley"*.¹³⁴

De tal manera que la motivación legal implica la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general que funda el acto de molestia, y el caso específico en el que éste va a operar o surtir efectos. Para adecuar una norma jurídica legal o reglamentaria al caso concreto donde vaya a operar el acto de molestia, la autoridad respectiva debe expresar los motivos que justifiquen la aplicación de la norma de que se trate, manifestando los hechos, circunstancias y modalidades particulares que hacen que dicho caso se encuadre dentro de los supuestos abstractos previstos en el dispositivo legal o reglamentario de que se trate. En ese sentido se pronuncia el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en la siguiente tesis jurisprudencial que se contiene en la página 357 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Febrero de 1994, Octava Época, y que establece:

"MOTIVACION, CONCEPTO DE. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del acto autoritario conforme al cual quien lo emite llega a la conclusión de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento".

¹³³ *Jdem.*

¹³⁴ *Ibidem. P. 604.*

De modo que la motivación consiste en la manifestación que debe hacer la autoridad, en el texto del acto de molestia, de los razonamientos con base en los cuales llegó a la conclusión de que los hechos que tomó en cuenta para realizar dicho acto son ciertos y son precisamente los previstos en el precepto legal en el que afirma fundarse. Para Enrique Sánchez Bringas, "*motivar es sustentar la adecuación del caso concreto a la hipótesis normativa*",¹³⁵ por lo que la autoridad debe expresar en el mandamiento escrito los argumentos lógicos y jurídicos que le han permitido concluir que el caso concreto corresponde a su competencia y a las hipótesis previstas por las normas jurídicas que invocó en su fundamentación.

Bajo esa mística es válido afirmar que para los efectos del artículo constitucional que nos ocupa, la exigencia de fundamentación debe entenderse como el deber que tiene la autoridad de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas de molestia que pretenda imponer al acto; y la exigencia de motivación ha sido referida a la expresión de las razones por las cuales la autoridad considera que los hechos en que se basa se encuentran probados y son precisamente los previstos en la disposición legal que afirma aplicar. Ambos requisitos se complementan mutuamente. "*Esta correlación entre los fundamentos jurídicos y los motivos de hecho supone necesariamente un razonamiento de la autoridad para demostrar la aplicabilidad de los preceptos legales invocados a los hechos de que se trate*".¹³⁶ Según señala el Maestro José Ovalle Favela, el Jurista José María Lozano resumía muy acertadamente los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, al expresar:

"La Constitución quiere que se funde y motive la causa del procedimiento, esto es, que se exprese el motivo de hecho que lo autoriza y el derecho con que se procede".¹³⁷

¹³⁵ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.- *Idem*.

¹³⁶ OVALLE FAVELA, José.- *Op. Cit.* - P. 285.

¹³⁷ *Idem*.

En mi opinión, la interpretación judicial más clara y precisa de los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, es la sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en la jurisprudencia número V.2o. J/32 consultable en la página 49 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 54, Junio de 1992, cuyo rubro reza "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION" y que textualmente enuncia:

"De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

De acuerdo con lo expuesto, la garantía de fundamentación impone a la autoridad el deber de precisar las disposiciones jurídicas que aplican a los hechos de que se trate y que sustenten su competencia, así como de manifestar los razonamientos que demuestren la aplicabilidad de dichas disposiciones, todo lo cual se debe traducir en una argumentación o juicio de derecho. Pero de igual manera, la garantía de motivación exige que la autoridad exponga los razonamientos con base en los cuales llegó a la conclusión de que esos hechos son ciertos, normalmente a partir del análisis de las pruebas, lo cual se debe exteriorizar en una argumentación o juicio de hecho. Como se observa, *"ambos requisitos se suponen mutuamente, pues no es posible lógicamente citar disposiciones legales sin relacionarlas con los hechos de que se trate, ni exponer razones sobre hechos que carezcan de relevancia para dichas disposiciones"*.¹³⁸ Por su parte el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha sostenido el criterio jurisprudencial visible en la

¹³⁸ *Idem.*

Página 136, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 109-114, Sexta Parte, Séptima Época, que se expresa en los siguientes términos:

"MOTIVACION. NO PUEDE ESTIMARSE CORRECTA SIN LA CORRESPONDIENTE FUNDAMENTACION. No es correcta la sentencia de una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación que considera que una resolución administrativa se encuentra debidamente motivada, aun cuando en la propia sentencia se acepte que carece de fundamentación legal; en efecto, motivar un acto es adecuar los hechos que ocurren en el caso concreto al supuesto que prevé la ley, y al no citar la autoridad administrativa norma legal alguna en apoyo del proveído impugnado, no es posible que pueda establecerse la adecuación aludida; por tanto, es inadmisibile la existencia de una adecuada motivación sin la correspondiente fundamentación".

Ahora bien, no basta que una ley autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso inaplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas de la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, *"cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no este comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación)".*¹³⁹ En este sentido se ha pronunciado el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en la jurisprudencia número VI.2o. J/123, consultable a páginas 660 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Enero de 1999, Novena Época, que se transcribe a continuación:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, NO EXISTE CUANDO EL ACTO NO SE ADECUA A LA NORMA EN QUE SE APOYA. Todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, de manera que si los motivos o causas que tomó en cuenta el juzgador para dictar un proveído, no se adecuan a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse, no se cumple

¹³⁹ BURGOA O., Ignacio.- *Las Garantías Individuales*.- P. 607.

con el requisito de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 constitucional, por tanto, el acto reclamado es violatorio de garantías”.

En suma, tanto fundar como motivar consisten en la exposición de los argumentos o razonamientos de la autoridad dirigidos a demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados y la certeza de los hechos en que se basen. Esta certeza sobre la veracidad o la credibilidad de la hipótesis fáctica en cuestión sólo puede obtenerse como consecuencia de la actividad probatoria desplegada en el proceso, con apego a las formalidades esenciales del procedimiento, los principios generales del derecho y las demás normas jurídicas que regulan la prueba, que deben manifestarse en la motivación de la resolución, a través de la argumentación o juicio de hecho, en el que la autoridad debe procurar persuadir a las partes, superiores jerárquicos y, en un Estado democrático como el nuestro, a la sociedad, de las razones por las que consideró que las hipótesis sobre los hechos quedaron probadas de una determinada manera que justifique plenamente la aplicación del derecho que se aplica al caso en particular, pues sólo así se brinda al gobernado la seguridad jurídica de que su esfera de derecho no ha sido afectada de manera ilegítima.

4.3.- PROHIBICIÓN DE MULTA EXCESIVA.

El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ocupa de salvaguardar los derechos más elementales de aquellos que sean sancionados o condenados por las autoridades judiciales o administrativas del Estado, al prohibir la imposición de penas que atenten contra la dignidad del ser humano, como la mutilación, la infamia, los azotes, los palos o el tormento de cualquier especie, las que afecten en exceso el patrimonio del condenado, así como cualquier otra que sea inusitada o trascendental, al disponer en su primer párrafo:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

A fin de entender a cabalidad el alcance de esta garantía constitucional es necesario establecer que si bien del propio artículo que nos ocupa se infiere que la multa es vista como la "*Pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero*";¹⁴⁰ lo cierto es que la tutela de este dispositivo constitucional no se limita a las multas impuestas en materia penal, sino que por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también se prohíben las multas excesivas tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que debe estimarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan. En este sentido se ha pronunciado la tesis de jurisprudencia número 7/1995 (9a.) aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en votación unánime efectuada en la sesión privada celebrada el 20 de junio de 1995, y cuyo texto es consultable en la página 18 del Tomo II del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de julio de 1995:

"MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. Es inexacto que la "multa excesiva", incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la "multa excesiva" como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato

¹⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo V.- P. 161.

constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan”.

Ahora bien, mucho se ha debatido en torno a las injusticias a que conduce la aplicación de esta especie de sanción, que si bien puede no representar detrimento sensible alguno para el sujeto dotado de recursos económicos, puede ser también motivo de aflicción para quien carece de ellos, de ahí la importancia de establecer objetivamente cuando una multa puede ser excesiva.

De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se aprecian los siguientes aspectos:

a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito;

b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y

c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos.

Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido el criterio jurisprudencial visible a fojas 2187 del Tomo LXXXV del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, que a la letra dispone:

"MULTAS EXCESIVAS, QUE DEBEN ENTENDERSE POR TALES. La Suprema Corte ha sentado la tesis de que: no existiendo una base legal que permita calificar cuándo debe estimarse como excesiva una multa, el juzgador necesita tener en cuenta fundamentalmente los dos elementos que sigue: que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor y que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga: de acuerdo con la tesis transcrita, multa excesiva es aquella que no corresponde a las condiciones económicas del penado o que es notoriamente desproporcionada con el valor del negocio en que se cometió la infracción".

Como se aprecia, para establecer un criterio sobre la fijación de las multas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia adopta la teoría que consiste en dejar el criterio prudencial del juzgador, en cada caso particular, la calificación de si una multa es excesiva o no, debido a que este criterio es el mas jurídico y justo, dado que no es posible establecer una norma general que atienda a las condiciones económicas de cada infractor, que, en definitiva, es la única circunstancia que puede tenerse en cuenta para valorar con equidad el carácter de la multa aplicada.

En esa perspectiva, resulta inadmisibles que el criterio para juzgar si una multa es excesiva o no, dependa de la aplicación del máximo o mínimo que fije la ley en correspondencia con la gravedad de la infracción, pues aun en el caso de que se aplique el mínimo, la multa podría ser excesiva para una persona por el escaso valor de su patrimonio, y para otra no, por la cuantía de sus bienes, por lo que, como lo sostiene el criterio jurisprudencial transcrito "*ut supra*", para imponerla debe procurarse que en cada caso exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor, pero además la sanción pecuniaria debe guardar proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga, tal y como analógicamente se desprende de la tesis de jurisprudencia sostenida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede

ser consultada en la página 200 del Tomo 217-228, Cuarta Parte, del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, y cuyo texto advierte:

"MULTA EN IMPEDIMENTO. DEBE IMPONERSE LA MAS BAJA SI EL ASUNTO ES DE PEQUEÑA CUANTIA. Debe aplicarse la sanción más baja que contempla el artículo 71 de la Ley de Amparo, cuando se advierta que el juicio natural se tramitó ante un Juez letrado, lo que hace evidente que el interés del negocio es de mínima cuantía y la imposición de una multa mayor podría resultar excesiva".

De tal suerte que la multa no queda vedada si no es excesiva, como efecto de un juicio de valor sobre su magnitud. Este juicio versa sobre la ponderación llevada a cabo por el legislador al instruir un monto que debe ser proporcional a la importancia del bien jurídico tutelado y a la forma de atacarlo, lo que ha dado pie a múltiples debates respecto de la justicia en la aplicación de esta sanción pecuniaria, *"que puede no representar detrimento sensible alguno para el sujeto dotado de recursos económicos, y sí una grave aflicción para quien carece de ellos"*.¹⁴¹ Uno de los modos discurridos para salvar este inconveniente es el sistema de fijar un precio diario, según las percepciones económicas del sancionado, generalmente en base al Salario Mínimo General diario, y se establece así la pena en cierto número de días-multa, tal y como ha sido adoptado por numerosas legislaciones de nuestro país.

No obstante lo anterior, *"la circunstancia de que se haya adoptado el principio de los días multa, de acento fuertemente distributivo, en atención a la seria desigualdad económica entre las clases, no deja necesariamente al legislador al margen de la crítica si ha incurrido en exceso en el número de días multa que cuantifican esa sanción pecuniaria en la respectiva figura"*.¹⁴²

Resulta muy ilustrador el interesante estudio jurídico hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Sala Auxiliar, en su informe de 1970, que llevó

¹⁴¹ *Idem.*

¹⁴² *Instituto de Investigaciones Jurídicas. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada. - Tomo I. - P. 367.*

a dicha autoridad a considerar que para determinar cuando una multa impuesta por autoridades administrativas es excesiva, se debe tomar en cuenta la gravedad de la infracción que la motive, los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia en la comisión del hecho infractor y por supuesto la capacidad económica de la persona multada, según lo sostiene la tesis jurisprudencial visible en la página 85 de la Séptima Parte del Tomo XXII del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, que literalmente sostiene:

"MULTAS. CUANDO NO SON EXCESIVAS. El concepto de multa excesiva es muy antiguo en la teoría de la Constitución. Y si el artículo 1o. del Bill of Rigths de 1688 decreta que "no pueden exigirse fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas, ni inflingirse penas crueles e inusitadas", otro tanto hace la Enmienda Octava que sufre la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1789, a los dos años de su expedición, cuando prescribe que "no se exigirán fianzas excesivas; no se impondrán multas desproporcionadas, ni se aplicarán penas crueles y desusadas". Sin que sea oportuno profundizar más, por ahora, en los antecedentes constitucionales mexicanos acerca de lo que debe entenderse por multa excesiva, sí es pertinente expresar que el artículo 22 de la Constitución de 1857 prohibió las multas de esa índole y que la Constitución actual no sólo insiste en su proscripción, sino que incluso establece que no se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, para el pago de impuestos o multas (artículo 22, párrafo primero y segundo). Para la imposición de una multa administrativa y su estimación de que es constitucional, deberá tomarse en cuenta la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados a la colectividad y la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, en relación con la capacidad económica del infractor, bases que deben observarse para que no resulte excesiva".

Es importante señalar que si bien la autoridad debe fundar y motivar debidamente los aspectos del caso particular que le llevaron a imponer una cantidad determinada como multa al infractor, pues de no hacerlo así se violentarían las

garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en los términos que ya han sido previamente analizados; corresponde al sancionado el acreditar que la multa que le ha impuesto la autoridad resulta excesiva, al no haberse considerado sus circunstancias pecuniarias particulares, sin que baste su dicho para tener por demostrada la violación al artículo 22 constitucional, tal y como lo señala el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis visible en la página 1428 del Tomo XIV del Semanario Judicial de la Federación, la cual sostiene:

"MULTA EXCESIVA.- Para considerar así, no basta que lo asegure el quejoso, sino que es preciso que en autos existan datos bastantes para calificar si la multa debe considerarse, o no, excesiva".

Una vez establecido el concepto de la multa excesiva, es importante analizar los principios de proporcionalidad y equidad, que como se aprecia guardan una importante relación con el tema que nos ocupa.

4.4.- PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

Para comprender a cabalidad la importancia de estos conceptos como principios generales tutelados por nuestra Carta Magna es necesario definirlos en su aspecto doctrinario general, pues sólo así es posible evidenciar su importancia como factores determinantes de los excesos en que eventualmente incurren las autoridades estatales en la imposición de las sanciones económicas, pues como ha sido referido en páginas precedentes, sólo cuando la multa guarda proporción con la gravedad de la infracción, la afectación causada y las condiciones económicas particulares, es que dicha sanción pecuniaria resulta apegada a lo dispuesto por el artículo 22 Constitucional.

a) Proporcionalidad.- En un aspecto general es la relación de conformidad que existe entre el todo y cada una de sus partes o de cosas relacionadas entre sí. En derecho tributario, este principio exige que la carga impositiva derivada de los gastos públicos se ajuste a la capacidad contributiva de los sujetos obligados. *"De esta*

*suerte, la proporcionalidad se revela en que los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza (capital) o perciban mayores ingresos (renta), deben pagar mayores impuestos”.*¹⁴³

La proporcionalidad como principio tributario encuentra su antecedente en las ideas de Adam Smith, quien afirmaba que: *“Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o menoscabo de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos”.*¹⁴⁴

A este respecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada que la proporcionalidad *“se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos”.*¹⁴⁵

Como acertadamente lo expone el Maestro Enrique Sánchez Bringas: *“La proporcionalidad es la distribución numéricamente equilibrada de un beneficio o de un perjuicio, entre varias personas. Así, si pretendemos distribuir cien pesos entre diez personas y deseamos hacerlo con proporcionalidad, a cada persona habremos de entregarle diez pesos”.*¹⁴⁶ Ahora bien, como atinadamente acota dicho autor tal distribución, siendo proporcional no necesariamente es equitativa, puesto que: *“En la medida en que las personas a las que se les distribuyen los cien pesos se encuentren*

¹⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel.- *Teoría General del Derecho Administrativo*.- P. 625

¹⁴⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Enciclopedia Jurídica Mexicana*.- Porrúa-UNAM.- México.- 2002.- Tomo V.- Pp. 776-777.

¹⁴⁵ Tesis Jurisprudencial.- *“PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL”*.- *Semanario Judicial de la Federación*.- Tomo:187-192.- Primera Parte.- Séptima Época.- P. 113,

¹⁴⁶ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.- *Op. Cit.*- P. 160.

*en diferentes situaciones económicas, el tratamiento uniforme a todas resulta proporcional pero inequitativo”.*¹⁴⁷

b) Equidad.- Como ya se señaló, el principio de proporcionalidad está íntimamente ligado con el criterio de equidad, que para Aristóteles se traduce en sí misma en una forma de la justicia, por lo que en su concepto a la luz de la equidad debía el juzgador hacer la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto, tal y como se advierte de la siguiente sentencia del estagirita:

*"Por tanto lo equitativo es justo, y aún es mejor que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto, sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y ésta es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general”.*¹⁴⁸

De tal suerte que en principio en el concepto de Aristóteles la equidad constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al juez en algunos casos, cuando la singularidad de ciertas situaciones se presta mal a una aplicación rigurosa, sin que esta potestad discrecional pueda traducirse en un mal uso por parte del juez de sus poderes, pues cuando decide conforme a equidad, respeta aquellos principios de justicia que se encuentran recibidos por el ordenamiento jurídico positivo; o bien, que son compartidos por la conciencia común.

En el derecho mexicano, el artículo 14 de constitucional da lugar a la aplicación del criterio de equidad en los juicios civiles, al permitir que las sentencias de los tribunales se funden en la ley o en la interpretación jurídica de la ley, la cual evidentemente puede basarse en criterios de equidad. Además posibilita al juzgador a fundar la sentencia que dicte en los principios generales del derecho, con lo que se abre otra posibilidad para la aplicación de este criterio de equidad.

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Ibidem.* - P. 71

Por otra parte, en el concepto jurídico tributario la equidad se hace consistir en una fórmula de tratamiento normativo, basado en el principio aristotélico de justicia distributiva, lo que el propio filósofo griego llamó "*proporcionalidad geométrica*", y que consiste en "*tratar proporcionalmente igual a los iguales y desigualmente a los desiguales*", pues Aristóteles consideraba que el trato uniforme a los desiguales es injusto, según se desprende de su enjundiosa disertación al respecto, en la que se pronuncia en los siguientes términos:

" . . . por esto, con toda claridad, la justicia es un término medio entre el exceso y el defecto, el mucho y el poco . . . el término medio entre este más y este menos es la justicia, y este término medio es una igualdad. Por esto la igualdad que se aprecia igualmente del mas y del menos será justicia, y será un hombre justo el que desea participar de las cosas en igualdad de condiciones que su prójimo . . . por consiguiente , supuesto que la virtud y el principio de la justicia se fundan en la equidad y en el término medio, hablamos de justicia entre algo, de una equidad de dos o más términos y de un término medio entre ciertos extremos. . . Ahora bien, la proporción requiere cuando menos cuatro términos, cada dos de los cuales encierren o impliquen entre sí una igualdad. En efecto, igual que 'A' es a 'B' lo que 'C' es a 'B', de la misma manera es proporcional que el que posea mucho tribute mucho, y el que posea poco tribute poco".¹⁴⁹

De tal suerte que el principio de equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula, tal y como reiteradamente ha sido sostenido por la Segunda Sala en la tesis visible a fojas 182 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXXIV, Quinta Época:

"IMPUESTO, EQUIDAD DEL. Por impuesto equitativo debe entenderse aquel que es causado en una forma igual por las personas que se encuentran dentro de una misma situación jurídica; en otras palabras, si el legislador estimó que la utilidad o ganancia que produzcan determinados actos jurídicos

¹⁴⁹ ARISTÓTELES.- *Ética Nicomaquea*. - 13ª.- Porrúa.- México.- 1992.- Pp. 61-62

debe causar determinado gravamen, éste ha de ser establecido para todas las personas que realicen dichos actos y no para un solo grupo de tales personas, es decir, que sea de obligatoriedad general”.

4.4.1. CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD.

Los principios de proporcionalidad y equidad que hemos estudiado forman parte de nuestro sistema constitucional al encontrarse plasmados en el numeral 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna, que textualmente señala:

“Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

... .

*IV. Contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera **proporcional y equitativa** que dispongan las leyes.*

... .”

Como fácilmente se advierte, el citado dispositivo constitucional da a tales conceptos una connotación eminentemente fiscal, pues los refiere como meros principios de legalidad en materia de impuestos, ya que si tales elementos se reúnen en la norma impositiva, es inconcuso que la contribución será válida desde el punto de vista de la Ley de Leyes, tal y como se desprende a “*contrario sensu*” del criterio jurisprudencial reiteradamente sostenido por el Pleno de la Suprema Corte en la tesis contenida en la página 173, del Semanario Judicial de la Federación, Tomo 91-96 Primera Parte, Séptima Época, que textualmente proclama:

“IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCION FEDERAL. El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se

determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el periodo que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarseles”.

Cabe acotar que ambos elementos, que como ya ha quedado evidenciado a lo largo del presente análisis son de naturaleza distinta, deben contenerse forzosamente en la norma fiscal, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, según lo sostiene la Tercera Sala de nuestro Máximo Tribunal en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 4/91,

consultable a fojas 60 del Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, Febrero de 1991, Octava Época, cuyo texto enuncia:

"PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES. La proporcionalidad y equidad que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV de artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales".

Desde esta apreciación netamente impositiva de los conceptos de proporcionalidad y equidad, se antoja evidente que tales principios, en los términos en que se refieren en la fracción IV del artículo 31 de nuestra Constitución Federal, no resultan aplicables a las multas administrativas que se imponen a quienes infringen las leyes, puesto que si bien dichas sanciones afectan el patrimonio de los sancionados, lo hacen como consecuencia del incumplimiento de un deber jurídico perpetrado por el infractor y con el fin de evitar que se cometan irregularidades, desalentando tales prácticas mediante la ejemplaridad, como ya ha quedado plenamente establecido en el Capítulo Segundo del presente trabajo de tesis, pero de ninguna manera buscan contribuir al gasto público.

En efecto, resulta obvio que el Estado no podría legítimamente allegarse recursos de manera habitual por concepto de imposición de multas, pues tal pretensión descansa en el absurdo de que el propio Estado alentara la comisión de infracciones a las leyes por parte de los gobernados, a fin de que éstos contribuyeran al gasto público, lo que "*per se*" contraría el estado de derecho que las autoridades estatales están llamadas a preservar.

Por lo anterior, comulgamos plenamente con el criterio expresado por la tesis número 2a. CXCVI/2002, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y consultable a fojas 730 del Tomo XVII, Enero de 2003, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que atinadamente sentencia:

"MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante".

No obstante, consideramos que los conceptos de proporcionalidad y equidad, como principios generales de derecho, si encuentran cabida en la imposición de multas, en cuanto aspectos que deben ser apreciados por las autoridades administrativas a fin de evitar que tal sanción resulte excesiva y por tanto contraria al artículo 22 constitucional, de tal manera que, como ya vimos, la autoridad debe aplicar los principios de proporcionalidad y equidad a fin de apreciar debidamente la gravedad de la infracción que motive la imposición de la multa, los perjuicios ocasionados a la colectividad, y por supuesto la capacidad económica de la persona multada.

A manera de corolario, referiremos el ilustrador el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que ". . . la equidad y la proporcionalidad de las sanciones, sólo pueden apreciarse atendiendo a la naturaleza de la infracción de las obligaciones tributarias impuestas por la ley, así como a la gravedad de dicha violación y a otros elementos subjetivos, siendo obvio

*que su finalidad no es indemnizatoria por la mora, como en los recargos, sino fundamentalmente disuasiva o ejemplar”.*¹⁵⁰

Como hemos apreciado, son múltiples los controles que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al actuar de las autoridades del Estado, quienes desde luego están obligadas a observar a cabalidad todas las garantías de legalidad que analizamos a lo largo del presente capítulo, siendo siempre lo deseable que este orden constitucional sea respetado por la autoridad de *"mutu proprio"*, pues de ninguna manera podemos suponer un estado de derecho en el que la misma autoridad que esta llamada a cumplir y hacer cumplir la constitución, sea la primera en violentarla.

De tal suerte que, si bien nuestro régimen jurídico prevé distintos medios legales para que los gobernados puedan combatir aquel ilegítimo acto de autoridad que violente las garantías que la constitución les otorga, los cuales hemos referido en el numeral 3.7 del Capítulo 3 del presente trabajo de tesis, tales medios de impugnación sólo deben ser considerados como medidas de control extraordinarias que eviten el ejercicio omnímodo del poder y de ninguna manera como procedimientos *"sine qua non"* el régimen constitucional sea vulnerado.

Ese buen ánimo de cumplir espontáneamente con lo dispuesto por nuestra Carta Magna, hace que las autoridades estatales busquen asegurar que sus actos cumplan con los requisitos de legalidad que les son inherentes, tal es el caso de la Secretaría de la Función Pública, que se basa en diversos criterios para autorregular su actuación al imponer las sanciones previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, mismos que analizaremos en el siguiente capítulo a fin de determinar su apego a los principios constitucionales de legalidad.

¹⁵⁰ Tesis de Jurisprudencia No. P. C/98. - "PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31, FRACCION IV, CONSTITUCIONAL".- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* - Tomo VIII.- Diciembre de 1998.- Novena Época.- P. 256.

CAPITULO QUINTO

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES IMPUESTAS POR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 152 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

5.1.- SANCIONES A NOTARIOS PÚBLICOS Y NOTARIOS DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.

Según quedó señalado en el Capítulo 1 del presente trabajo de investigación, la Ley General de Bienes Nacionales impone diversas obligaciones a los Notarios Públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, deberes que de no cumplirse puntualmente, los hacen sujetos a las sanciones administrativas previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, independientemente de la responsabilidad penal y civil en que incurran. El referido numeral textualmente consagra:

*"ARTÍCULO 152.- A los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la Secretaría podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.
Respecto de los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, la Secretaría podrá además revocarles el nombramiento que les hubiere otorgado para actuar con tal carácter."*

De lo que fácilmente se aprecia que en la especie, a los fedatarios públicos infractores se les imponen dos tipos de sanciones administrativas, una sobre su patrimonio, consistente en multa, y otra sobre su persona, consistente en la revocación del nombramiento que se le hubiere otorgado para actuar como Notario del

Patrimonio Inmueble Federal, la cual evidentemente sólo es aplicable a aquellos fedatarios que cuenten con dicho nombramiento.

5.2. MULTA ADMINISTRATIVA.

En lo relativo a la sanción económica, el primer párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, contempla que la misma no podrá ser menor de veinte ni mayor de cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y que será impuesta a los notarios públicos que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de dicha Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas.

Ahora bien, para determinar la sanción económica a imponer en cada caso concreto, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, aplica diversos criterios, mismos que se analizarán a continuación.

5.2.1.- CRITERIOS PORCENTUALES PARA LA IMPOSICIÓN DE LA MULTA.

Con la finalidad de asegurar la transparencia y objetividad de las sanciones que en términos de la Ley General de Bienes Nacionales impone la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, en ejercicio de la atribución que al efecto le confiere la fracción VIII del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, el Titular de dicha Dependencia consideró pertinente emitir diversos criterios que deben ser observados por la referida Unidad Administrativa al imponer las sanciones que se establecen en el numeral 152 del invocado cuerpo legal.

Con ese afán de transparencia e imparcialidad, se determinó procedente asignar valores porcentuales a los elementos previstos en el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a fin de asegurar la equidad y proporcionalidad de la sanción económica aplicable a los notarios públicos y notarios del Patrimonio

Inmueble Federal que autoricen actos en contravención a la Ley de la Materia, práctica que ha demostrado ser eficaz para brindar certeza jurídica a las resoluciones emitidas por dicha Unidad de Normatividad, siendo reiteradamente sustentada por las diversas instancias de impugnación, administrativas y judiciales, mismas que reiteradamente han sostenido que dicho sistema porcentual resulta ser la fórmula más precisa matemáticamente y, por ende, la más equitativa para acreditar la valoración de cada uno de los elementos a considerar para determinar las sanciones a imponer en cada caso.

En efecto, el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone textualmente lo siguiente:

"ARTÍCULO 73.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución considerando:

I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;

II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de infracción;

III. La gravedad de la infracción; y

IV. La reincidencia del infractor."

De tal suerte que para la determinación de la multa que se imponga al fedatario que contravenga las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales deberán considerarse los referidos elementos de la siguiente manera:

Los daños que se hubieren producido o puedan producirse. Entendiendo como tal, la afectación de cualquier naturaleza que incida o que pudiera incidir en el presupuesto, cumplimiento de programas o prestación de servicios de la dependencia o entidad involucrada, con motivo de la infracción cometida. Para ponderar este elemento se estará a lo previsto por los artículos 2108 y 2109 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria, que al efecto disponen:

"ARTÍCULO 2108.- Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

ARTÍCULO 2109.- Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción. Deberá considerarse la vinculación de la voluntad manifiesta del infractor para realizar la conducta que produce los efectos violatorios de la ley, considerando la presencia del dolo o de la mala fe.

La gravedad de la infracción. Se considerará la repercusión de la conducta irregular respecto del marco normativo vulnerado por el infractor, así como en los planes y programas de la dependencia o entidad afectada.

La reincidencia. Se atiende a los antecedentes del infractor respecto de sanciones que le hayan sido impuestas por violaciones a la Ley General de Bienes Nacionales cometidas con anterioridad a la que se este sancionando en el expediente que corresponda.

Ahora bien, no puede dejar de apreciarse lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que textualmente señala:

"Artículo 71.- Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo."

De lo que fácilmente se advierte que la reincidencia constituye un factor que agrava las sanciones previstas en la ley correspondiente, por lo que en nuestra opinión este elemento no debiera tomarse en cuenta para determinar la sanción a imponer. Sin embargo, al disponerlo así la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la practica la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal si lo toma en cuenta, situación que, ante la falta elementos que permitan actualizarla, generalmente redundo en beneficio del infractor, tal y como se verá en el caso práctico que se expondrá en páginas subsecuentes.

Ahora bien, según los criterios sostenidos por la Secretaría de la Función Pública, a cada uno de estos factores o elementos se le asigna un valor de cero a veinticinco puntos porcentuales, por lo que la sumatoria de los valores máximos de los mismos dará el total de cien puntos porcentuales, equivalente a la sanción económica máxima prevista en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales. Cada elemento se tasarán en el valor porcentual que le corresponda según se hayan producido los efectos previstos conforme a lo antes descrito, fundándose y motivándose debidamente tal circunstancia, y siempre sustentada con elementos de prueba suficientes e indubitables que acrediten que la conducta se ubicó en el supuesto conducente.

Además de los cuatro elementos anteriores, la Unidad de Normatividad toma en cuenta las condiciones del infractor, valorando las constancias que obran en el expediente tratando de establecer la situación económica del infractor, atendiendo a elementos tales como el lucro obtenido con la irregularidad cometida, entre otros.

Si del análisis efectuado se desprende que el infractor cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto de la multa resultante de la suma porcentual de los cuatro elementos señalados con anterioridad, la sanción se fija en dicho porcentaje.

En caso contrario, cuando las condiciones económicas del infractor resultan insuficientes para solventar la multa que en rigor le corresponde, el monto de la misma se ajusta a la baja de manera que guarde la debida proporción con las condiciones económicas existentes. Cuando de la valoración de las constancias no se desprenden elementos que permitan conocer las condiciones económicas del infractor, la Unidad de Normatividad procede a imponer la sanción económica mínima prevista en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales.

5.2.2. CONSTITUCIONALIDAD DE LA MULTA IMPUESTA.

Como ya fue ampliamente analizado en el capítulo que precede, todos los actos que realizan las autoridades del Estado cuyos efectos inciden negativamente en el ámbito de derecho de los particulares, sea causándoles una molestia o de plano privándoles del goce de alguno de los derecho que les asisten, deben estar sometidos al conjunto de requisitos, condiciones o elementos jurídicos que constituyen las garantías de seguridad jurídica antes enunciadas para producir válidamente sus efectos en el ámbito del gobernado.

De esta manera, las resoluciones emitidas por la Unidad de Normatividad imponiendo las sanciones previstas por el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, en tanto que son actos privativos, deben ser resultado de un procedimiento que satisfaga la garantía de audiencia conforme al párrafo segundo del artículo 14 constitucional, pero en tanto que también son actos de molestia, deben cumplir además con la legalidad exigida en el artículo 16, esto es, deberán estar debidamente fundadas y motivadas conforme al texto expreso de la ley aplicable, pues sólo así se estará cumpliendo con esta garantía de legalidad.

En consecuencia, las multas que impone la Unidad de Normatividad a los Notarios Públicos y Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que infringen la Ley General de Bienes Nacionales, deben cumplir con los requisitos constitucionales consagrados en los numerales 14, 16 y, muy particularmente, en el 22 Constitucionales, tal y como lo sostiene la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar que *"Una multa, en su verdadero alcance constitucional, sólo podrá contrariar lo que disponen los artículos 14, 16 y 22 de la Carta Magna del país, si es impuesta por una autoridad que no tiene competencia para ello, no está prevista en una ley o resulta ser excesiva"*¹⁵¹

¹⁵¹ "MULTAS; CASOS EN QUE SON INCONSTITUCIONALES".- *Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIII, Séptima Parte.- Séptima Época, P. 85*

En la especie, resulta pertinente señalar que los artículos 2, fracción IX, y 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, establecen en su parte conducente, lo siguiente:

"ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

...

IX.- Secretaría: a la Secretaría de la Función Pública."

y

*"ARTÍCULO 152.- A los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la **Secretaría** podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.*

..."

Mientras que el artículo 25, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, expresamente faculta a la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de dicha Dependencia, a imponer las sanciones objeto del presente estudio, disponiendo textualmente:

"ARTÍCULO 25.- La Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, tendrá las siguientes atribuciones:

...

VIII. Imponer las sanciones que compete aplicar a esta Secretaría a los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales;

..."

En tales términos se acredita la facultad sancionadora que asiste a la Unidad de Normatividad en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que es válido concluir que dicha Autoridad Administrativa es competente para imponer la sanción económica de mérito, pues tales dispositivos legales y reglamentarios legitiman su actuar, con lo que se surte lo exigido por el artículo 16 de nuestra Constitución Federal.

Lo anterior encuentra mayor sustento en la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro "COMPETENCIA, ALCANCE DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES EN RELACION CON LA.", y puede consultarse a fojas 59 del Tomo 157-162 de la Tercera Parte del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, y que textualmente proclama:

"Las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tienen el alcance de exigir que todo acto de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deba emitirse por quien tenga facultad expresa para ello, señalando en el propio acto, como formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, el o los dispositivos que legitimen la competencia de quien lo emita y el carácter con que este último actúe, ya que bien podría hacerlo por sí mismo, por ausencia del titular de la dependencia correspondiente o por delegación de facultades".

Por otra parte, según ha quedado establecido a lo largo de la presente tesis, la Unidad de Normatividad, a efecto de imponer a los notarios públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal las sanciones previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, desahoga todas y cada una de las etapas procesales que han sido descritas en el punto 3.6.1 del Capítulo 3, siendo la primera de ellas la notificación del inicio del procedimiento al presunto infractor, lo que en la especie se hace mediante un oficio (ver anexo 1), en el que se le dan a conocer los hechos constitutivos de la presunta infracción y se le concede un término de 15 días hábiles a

efecto de que el mismo formule manifestaciones y aporte las pruebas que estime pertinentes para acreditar su dicho, según lo dispone el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, medios de prueba que en el momento procesal oportuno son admitidas, desahogadas y debidamente valoradas por la autoridad administrativa del conocimiento, cumpliéndose con las formalidades esenciales del procedimiento, pues se permite al afectado tener conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, otorgándosele la posibilidad de presentar sus argumentos de defensa a través de un sistema de comprobación que le permita demostrar sus afirmaciones, para luego emitirse la resolución correspondiente decidiendo sobre las cuestiones debatidas en base a lo actuado durante el procedimiento (ver anexo 2), tal y como lo exige el siguiente criterio jurisprudencial sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, visible en la página 153 del Tomo VII, Enero de 1991, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, bajo el rubro "AUDIENCIA, GARANTIA DE.", y cuyo texto enuncia:

"De entre las diversas garantías de seguridad jurídica que contiene el segundo párrafo del artículo 14 constitucional destaca, por su primordial importancia, la de audiencia previa. Este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige. Así, con arreglo en tales imperativos, todo

procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran la garantía formal de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite, que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien estime lo contrario cuente a su vez con el derecho de demostrar sus afirmaciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas”.

Con lo que podemos afirmar que la Unidad de Normatividad, al imponer a los Notarios Públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal la multa prevista en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, sujeta su actuar a las formalidades esenciales del procedimiento, lo que desde luego redundará en el respeto a la garantía de audiencia que asiste al presunto infractor en términos del segundo párrafo del numeral 14 de nuestra Ley Fundamental.

Además de lo anterior y dado que ya hemos establecido que la multa impuesta por la Unidad de Normatividad en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, debe ser resultado de un procedimiento que satisfaga la garantía de audiencia conforme al párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en tanto que es un acto privativo, pero que debe cumplir además con la legalidad exigida en el artículo 16, al ser también un acto de molestia, por lo que la resolución mediante la cual se imponga la misma deberá constar por escrito y estar debidamente fundada y motivada conforme al texto expreso de la ley aplicable.

En la especie tales requisitos son cumplidos a cabalidad por la referida Unidad de Normatividad, pues la resolución sancionatoria que emite siempre consta por escrito y

en la misma se expresan los preceptos legales aplicables al caso y se señalan las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para adecuar las hipótesis normativas que en el caso concreto se configuren, por lo que en nuestra opinión las multas que impone la Unidad de Normatividad observan a cabalidad lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales.

En cuanto al cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política Federal, es importante tener presente que según los criterios antes expuestos, la Unidad de Normatividad, además de los cuatro elementos previstos en el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toma en cuenta las condiciones del infractor, a fin de establecer que el infractor cuenta con la capacidad económica suficiente para cubrir el monto de la multa que se le impone, y de no ser así, cuando el infractor no cuenta con recursos suficientes para solventar la multa que en rigor le corresponde, ajusta el monto de la misma de manera que guarde proporción con las condiciones económicas existentes, llegando incluso a imponer la multa mínima cuando se desconocen las condiciones económicas del infractor.

De lo anterior se advierte que las multas impuestas por la Unidad de Normatividad a los notarios públicos y los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que infringen la Ley General de Bienes Nacionales o autorizan actos en contravención a la misma, resultan apegadas a lo dispuesto por el artículo 22 constitucional, pues dicha autoridad atiende a las condiciones económicas del infractor o al lucro obtenido por el mismo con la irregularidad de que se trate, a fin de asegurar que la sanción que impone no resulte excesiva tal y como lo prescribe dicho numeral y lo sostuvo la desaparecida Cuarta Sala de nuestro Supremo Tribunal, en la tesis jurisprudencial que puede ser consultada en la página 3795 del Tomo LXXII del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, bajo el rubro "MULTAS EXCESIVAS, CALIFICACION DE LAS.", misma que textualmente afirma:

"La teoría defendida por el mayor número de tratadistas, consiste en dejar al criterio prudencial del juzgador, en cada caso particular, la calificación de si una multa es excesiva o no. Este criterio es de aceptarse por ser más jurídico y justo, dado que no es posible establecer una norma general que atienda a las condiciones económicas de cada infractor, que en definitiva es la única que puede tenerse en cuenta para valorizar con equidad el carácter de la multa aplicada. Ahora bien, el Juez, para decidir en justicia sobre el exceso de la cuantía de una multa, debe tener presente en cada caso especial estos dos elementos fundamentales: que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y la fortuna y condiciones económicas del infractor, y que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga; por tanto, no puede decirse que un multa sea excesiva, si durante la tramitación del juicio no se comprobaron esos dos elementos, pues no basta la simple afirmación del quejoso, para poder obtener convicción sobre el particular".

A la luz de lo razonado en el presente apartado, podemos válidamente concluir que la multa impuesta por la Unidad de Normatividad al amparo de los criterios referidos en el punto que antecede, resulta apegada a todos y cada uno de los principios constitucionales de seguridad jurídica que le son aplicables y que han sido ya ampliamente analizados en el Capítulo 4 de este trabajo de tesis, por lo que desde luego tal sanción económica puede calificarse de constitucional al respetar cabalmente las garantías constitucionales que asisten al fedatario sancionado.

Lo anterior quedará mayormente ilustrado al analizar el caso práctico que, a manera de ejemplo, será expuesto en páginas subsecuentes.

5.3. CANCELACIÓN DE AUTORIZACIÓN.

El segundo párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, contempla que a los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que incurran en violaciones a dicho cuerpo legal o bien que autoricen actos en contravención al

mismo, podrá serles cancelada la autorización dada por la Secretaría de la Función Pública para actuar con tal carácter.

Esta sanción, desde luego, es aplicable únicamente al fedatario que cuente con la autorización correspondiente, afectándolo directamente en su persona al privarlo de un derecho adquirido y negándole las facultades propias de su calidad de Notario del Patrimonio Inmueble Federal.

La cancelación que nos ocupa es una facultad discrecional y potestativa de la autoridad sancionadora, pudiendo esta determinar libremente si cancela o no la autorización otorgada al notario del Patrimonio Inmueble Federal de que se trate, sin que esto la exima de justificar debidamente las causas particulares que le lleven a decretar la cancelación, debiendo igualmente atender a lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunque sin sujetarse a los criterios porcentuales que hemos descrito en el apartado 5.2.1 del presente capítulo.

Ahora bien, la cancelación que nos ocupa evidentemente constituye un acto de autoridad que afecta al Notario del Patrimonio Inmueble Federal que ha infringido la Ley General de Bienes Nacionales, pues se le esta privando de manera definitiva de un derecho adquirido, por lo que, consecuentemente, la autoridad administrativa esta obligada a respetar los principios constitucionales de legalidad que ya se han analizado en el capítulo precedente.

5.3.1.- CONSTITUCIONALIDAD DE LA CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN.

Según lo afirmamos en el punto que antecede, la cancelación de la autorización prevista en el segundo párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, constituye un acto de privación que afecta los derechos del fedatario sancionado, por lo que deben observarse las garantías constitucionales de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.

En tal virtud, resultan igualmente aplicables, en lo general, todos y cada uno de los razonamientos que respecto de los principios constitucionales consagrados en los numerales invocados, formulamos en el apartado 5.2.2 del presente capítulo, al analizar la constitucionalidad de la sanción económica, por lo que a fin de no incurrir en repeticiones ociosas, únicamente puntualizaremos que, según quedó ya plenamente establecido, la Unidad de Normatividad es competente para imponer las sanciones previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, según se desprende de los diversos dispositivos legales y reglamentarios que fueron invocados en el apartado de referencia, con lo que, en consecuencia se legitima su facultad para imponer la cancelación que nos ocupa, según lo exige el artículo 16 constitucional.

Retomando de igual forma los argumentos plasmados en el multicitado apartado 5.2.2., podemos válidamente afirmar que la Unidad de Normatividad, al decretar la cancelación de la autorización prevista en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, respeta cabalmente la garantía de audiencia que asiste al Notario del Patrimonio Inmueble Federal de que se trate, en términos del segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Carta Magna, pues como ya ha sido ampliamente expuesto, antes de imponer la sanción de mérito, dicha autoridad administrativa agota las formalidades esenciales del procedimiento, concediendo al presunto infractor un término de 15 días hábiles para que formule manifestaciones y aporte pruebas a su favor, otorgándole así la posibilidad de presentar argumentos de defensa a través de un sistema de comprobación que le permita demostrar sus afirmaciones, para luego emitir la resolución correspondiente, la cual desde luego consta por escrito y está debidamente fundada y motivada conforme al texto expreso de la ley aplicable.

En consecuencia, la cancelación que decreta la Unidad de Normatividad en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, puede calificarse de

constitucional, pues en todo momento se respetan las garantías de legalidad que asisten al fedatario sancionado.

5.4. CASO PRÁCTICO.

A fin de ilustrar lo expuesto en los apartados anteriores, a continuación presentaremos un caso hipotético en el que aplicando los criterios empleados por la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública, determinaremos la sanción económica que se le impondría a un Notario del Patrimonio Inmueble Federal que hubiere infringido el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, que expresamente dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 96.- . . .

Los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo, y sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y con los demás requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales. Estos protocolos especiales serán autorizados por las autoridades competentes de las entidades federativas, cuando así lo exijan las leyes locales aplicables, y por la Secretaría. Los notarios deberán dar aviso del cierre y apertura de cada protocolo especial a la Secretaría y remitirle un ejemplar del índice de instrumentos cada vez que se cierre un protocolo especial. Esta dependencia podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los protocolos especiales, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

. . ."

Siendo el caso que el Notario del Patrimonio Inmueble Federal en cuestión, asentó una escritura pública en el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que éste hubiera sido previamente autorizado por la Secretaría de la Función Pública, tal y como lo exige el numeral transcrito "*ut supra*".

Ahora bien, a efecto de satisfacer lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la imposición de la sanción habremos de considerar los siguientes aspectos hipotéticos:

1. En cuanto a los **daños que se hubieren producido o puedan producirse**, se toma en cuenta que de las constancias respectivas no se desprenden elementos que permitan establecer que el actuar irregular del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, hubiera originado daño o afectación alguna al patrimonio de la Federación.

2. Sobre el **carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción**, resulta pertinente señalar que del análisis de las constancias, así como de las manifestaciones vertidas por el infractor en su escrito de contestación, se desprende que el mismo obtuvo su nombramiento como Notario del Patrimonio Inmueble Federal el 12 de diciembre de 1996, y que no fue sino hasta el 7 de enero de 2005 que el mismo solicitó la expedición de los folios necesarios para integrar el volumen uno de su Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, situación que pone de manifiesto la notoria negligencia en que incurrió dicho fedatario en el desempeño de sus funciones como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, displicencia que derivó en la infracción al artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales que ha quedado debidamente acreditada.

Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se atiende a que el infractor, como profesional del derecho y Notario del Patrimonio Inmueble Federal, del que se presume un profundo conocimiento de las leyes, debió poner el debido cuidado en recabar en tiempo y forma la autorización a que se refiere el referido dispositivo legal, ya que al haber sido dotado de fe pública por el Estado, le fue encomendado el proveer de forma legal a los actos celebrados ante su fe y brindar certeza jurídica a quienes los celebran, por lo que tal ligereza en el ejercicio de sus funciones de

ninguna manera puede ser soslayada ni mucho menos atribuida al desconocimiento de la norma, pues ha sido cometida por un perito en derecho.

Ahora bien, no obstante que el incumplimiento de dicha obligación por parte del Notario del Patrimonio Inmueble Federal es un mero resultado de su negligencia, la falta jurídica existe, ya que si bien no puede considerarse que el error profesional derivado de la incertidumbre o imperfección de la ciencia de que se trate, pueda constituirse en culpa, no ocurre lo mismo cuando la infracción se debe a la falta de conocimientos o negligencia de quien ejerce la profesión, sin que en el caso que nos ocupa pueda llegar a establecerse categóricamente que se haya actuado con dolo o mala fe al cometer la infracción.

3. En relación con la **gravedad de la infracción**, ésta radica en que el infractor en su calidad de Notario del Patrimonio Inmueble Federal, cuya investidura conlleva la responsabilidad de conducirse siempre con apego a los principios jurídicos fundamentales que rigen su actuar como fedatario público y perito en derecho, máxime cuando tiene a su cargo el autenticar y garantizar la validez y eficacia jurídica de los actos que celebre la Federación, por lo que debió desempeñar su encargo con la diligencia y cuidado debidos pues de esto depende que los actos jurídicos que se celebren ante su fe cumplan con todas las formalidades que las leyes impongan.

En la especie, el Notario del Patrimonio Inmueble Federal, no aseguró al Estado la debida certeza jurídica del acto celebrado ante su fe, siendo que el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales establece la formalidad de que los actos jurídicos relacionados con inmuebles en los que sea parte el Gobierno Federal que requieran la intervención de un notario deberán constar en el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, el cual deberá estar autorizado por la Secretaría de la Función Pública, mientras que el infractor omitió satisfacer tal requisito, por lo que el acto jurídico en cuestión adolece de la formalidad que le

impone dicho dispositivo legal, y por ende su conducta es violatoria del artículo en comento.

4. En cuanto a la **reincidencia**, no se encontraron antecedentes por los que se pueda determinar que con anterioridad se ha sancionado al Notario del Patrimonio Inmueble Federal en cuestión, por contravenir las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales.

De acuerdo con lo anterior, y de conformidad con los criterios expuestos en el apartado 5.2.1 del presente capítulo, existen 4 elementos a considerar como el 100%, por lo que a cada uno se le puede asignar un valor de 0 a 25%. Así, a la gravedad de la infracción, se le atribuye el 25%, pues de acuerdo con lo antes expuesto queda plenamente justificado; mientras que al carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, según ha quedado precisado en el numeral 3 que antecede, se le atribuye el 15%; por su parte, a los daños o perjuicios que se hubieren producido o pudieran producirse y a la reincidencia, se le atribuye a cada uno el 0%, por no actualizarse en este caso.

Por lo que en el presente asunto es dable aplicar un 40% de las cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que establece el primer párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, es decir que sería procedente imponer una multa de \$93,600.00 (Noventa y Tres Mil Seiscientos Pesos 00/100 M.N.), equivalente a 2000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y que es de \$46.80 de acuerdo con la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, vigente desde el 1 de enero de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2004, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 152, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, los criterios empleados por la Unidad de Normatividad, tal como lo señalamos en el apartado 5.2.1 del presente capítulo, refieren que una vez

determinada la sanción económica que corresponda según la valoración de los elementos previstos en el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debemos analizar las condiciones económicas del infractor a fin de establecer que la multa así determinada no resulte excesiva.

En la especie, consideraremos que el monto de la operación celebrada ante la fe del Notario del Patrimonio Inmueble Federal, la que dio origen a la infracción que sancionaremos, fue de \$3'550,000.00 (Tres Millones Quinientos Cincuenta Mil Pesos 00/100 M.N.), por lo que, según lo señalamos en el apartado 1.3.2 del Capítulo 1 de esta tesis, en términos del último párrafo del artículo 98 de la Ley General de Bienes Nacionales y suponiendo que el arancel fijara los honorarios de los notarios en el 7% del monto de la operación, sus honorarios debieron ascender al menos a \$124,250.00 (Ciento Veinticuatro Mil Doscientos Cincuenta Pesos 00/100 M.N.), cantidad equivalente al 3.5% del valor de la operación que nos ocupa.

De lo anterior se desprende claramente que la sanción económica que le impondríamos al Notario del Patrimonio Inmueble Federal en cuestión, de ninguna manera podría tacharse de excesiva, pues considerando únicamente la ganancia que obtuvo derivada del negocio en el que se cometió la infracción que se sanciona, válidamente podríamos afirmar que su situación económica es suficiente como para solventar holgadamente la multa, de lo que se concluye que la misma es apegada a lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo sostiene la tesis jurisprudencial emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a fojas 2187 del Tomo LXXXV del Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, que textualmente proclama:

MULTAS EXCESIVAS, QUE DEBEN ENTENDERSE POR TALES. La Suprema Corte ha sentado la tesis de que: no existiendo una base legal que permita calificar cuándo debe estimarse como excesiva una multa, el juzgador necesita tener en cuenta fundamentalmente los dos elementos que sigue:

que exista correspondencia entre la cuantía de la multa y las condiciones económicas del infractor y que la sanción pecuniaria esté en proporción con el valor del negocio en que se cometió la infracción que se castiga: de acuerdo con la tesis transcrita, multa excesiva es aquella que no corresponde a las condiciones económicas del penado o que es notoriamente desproporcionada con el valor del negocio en que se cometió la infracción.

En cuanto a la cancelación prevista en el segundo párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública nunca la ha decretado, por lo que carecemos de precedentes que nos permitan justificar la cancelación en el caso que se expone, sin embargo, en nuestra opinión, únicamente procedería la cancelación de la autorización cuando se acreditaran todos y cada uno de los elementos previstos en el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, cuando la infracción cometida sea grave, se haya cometido intencionalmente e incluso derivada de una conducta dolosa, se acreditara la existencia de daños producidos con motivo de la infracción a sancionar y además el infractor resulte ser reincidente.

Bajo ese parámetro, el caso que se analiza no sería susceptible de ser sancionado con la cancelación prevista en el segundo párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, pues consideramos que no se justificaría la imposición de tan excepcional sanción cuando es la primera ocasión en que el Notario del Patrimonio Inmueble Federal incurre en infracciones a la Ley General de Bienes Nacionales, máxime si se considera que la infracción que se sanciona no fue cometida de intencionalmente y no se ocasionaron daños ni perjuicios a la Administración Pública Federal.

De esta manera podemos afirmar que siguiendo los criterios aplicados por la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, de la Secretaría de la Función Pública, se evita que la sanción económica que

se impone vulnerar los principios constitucionales de seguridad jurídica que tutelan los derechos de los notarios públicos o Notarios del Patrimonio Inmueble Federal infractores, con lo que la misma autoridad sancionadora, de "*mutu proprio*", se asegura de que el acto de privación que emite respeta cabalmente las garantías individuales de los sancionados y no resulte anticonstitucional.

CONCLUSIONES

1. El Notario Público es un profesional del derecho, dotado de fe pública por el Estado para autenticar y revestir de legalidad los actos y hechos que ante él celebren los particulares.
2. El Notario del Patrimonio Inmueble Federal es aquel Notario Público especialmente habilitado por la Secretaría de la Función Pública, para dar fe de los actos jurídicos relacionados con inmuebles, en los que intervenga la Federación.
3. En caso de que los Notarios Públicos o los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal que infrinjan la Ley General de Bienes Nacionales, podrán ser sujetos de las sanciones previstas en el artículo 152 de dicho ordenamiento.
4. La sanción administrativa es el castigo, ejemplar y disuasivo, que impone el Estado como consecuencia de una infracción o el incumplimiento de un deber jurídico.
5. El procedimiento administrativo de sanción es la vía legalmente prevista para que el Estado realice los actos administrativos tendientes imponer sanciones a quienes infringen las leyes administrativas.
6. La actuación de las autoridades estatales en la tramitación del procedimiento administrativo, esta sujeta al respecto riguroso de las Garantías de Seguridad Jurídica que asisten a todos los gobernados.
7. Las Garantías Constitucionales de Seguridad Jurídica son aquellas reglas establecidas por la Constitución Federal, que las autoridades del Estado deben cumplir cuando en el ejercicio de una atribución afecten la esfera jurídica de los gobernados.
8. La actuación de la Secretaría de la Función Pública para imponer las sanciones previstas en el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, debe respetar

la garantía de audiencia y observar lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. La multa impuesta no es excesiva cuando guarda proporción con la situación económica del sancionado, así como con el valor del negocio en que se cometió la infracción.
10. La proporcionalidad y equidad contributivas, previstas en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, no aplican para la imposición de multas, pero si deben considerarse como principios generales del derecho.
11. La sanción económica impuesta por la Secretaría de la Función Pública en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, debe cumplir con las Garantías Individuales contempladas en los numerales 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. Los criterios utilizados por la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, de la Secretaría de la Función Pública, para la imposición de la sanción económica observan las garantías constitucionales de seguridad jurídica y aseguran que la multa no contravenga lo dispuesto por el artículo 22 de nuestra Carta Magna.
13. Las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, respetan las Garantías de Seguridad Jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
14. Las sanciones impuestas por la Secretaría de la Función Pública, en términos del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, observan cabalmente los principios constitucionales que le son inherentes, por lo que sin lugar a dudas son constitucionales.

ANEXO 1

INICIO DE PROCEDIMIENTO



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

**SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.**
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0718/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

México, D.F., a 9 de enero de 2005.

LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO.
NOTARIO PÚBLICO No. 783 DEL DISTRITO FEDERAL
Y DEL PATRIMONIO INMUEBLE FEDERAL.
PRESENTE.

Con fundamento en los artículos 96, segundo párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales; 2, 35, fracción I, 70, fracciones II y VI, 72, 73 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 18, 26 y 37, fracciones XXIII y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Octavo Transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994; Segundo y Segundo Transitorio del Decreto que, entre otras disposiciones, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; 1, 2, apartado A, fracción XIII, y 25, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se le notifica el inicio del procedimiento para determinar posibles infracciones a la Ley General de Bienes Nacionales, y en su caso, imponer las sanciones que regula el artículo 152 de dicho ordenamiento, de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES Y HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA PRESUNTA INFRACCIÓN

- 1.- Con escrito de fecha 9 de diciembre de 2004, solicitó usted a esta Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, la autorización, en términos del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, del Protocolo No. 8 Especial para Actos del Patrimonio Inmueble Federal de la Notaría a su cargo.
- 2.- De la revisión del protocolo en cuestión, que acompañó al escrito referido, la Dirección General Adjunta de Normatividad Inmobiliaria y de Bienes Muebles, de esta Unidad, determinó lo siguiente:

"De la revisión hecha al citado volumen, se desprende que obran de la página foliada con el número 2 a la página foliada con el número 132 inclusive, las escrituras públicas de diferentes fechas, que van de la 180 a la 196, con las que se formalizan las cesiones de derechos a título oneroso y la constitución de servidumbres de paso celebradas por la Comisión Federal de Electricidad con diversos propietarios de inmuebles, para la integración de la Línea de Transmisión L.T. El Salto-Teotihuacan 400 Kv 2CT.A., sin que dicho volumen haya sido autorizado por esta Dependencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales."



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0718/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 2 -

De lo anterior se desprende que existen elementos de juicio para presumir fundadamente que usted, en su calidad de Notario Público del Patrimonio Inmueble Federal, infringió lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, al haber autorizado diversas escrituras públicas asentándolas en el citado protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que éste hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría, con lo cual se ubicaría en el supuesto del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por tal motivo y con fundamento en el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se le otorga un plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la presente notificación, para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que estime pertinentes ante esta Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, ubicada en el noveno piso, ala sur, del edificio que tiene destinado la Secretaría de la Función Pública, sito en Avenida de los Insurgentes Sur 1735, Colonia Guadalupe Inn, C.P. 01020, Delegación Álvaro Obregón, en esta Ciudad, en donde además se podrá consultar el expediente previa identificación o, en su caso, acreditación de representación, apercibiéndole de que si en dicho plazo no desahoga la presente vista se tendrá por precluido su derecho en términos del artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, y esta Unidad Administrativa procederá a dictar la resolución correspondiente con base en las constancias que a la fecha obran en el expediente en que se actúa.

De conformidad con los artículos 305 y 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, deberá señalar domicilio en México, Distrito Federal, para recibir notificaciones, apercibido de que en caso de no hacerlo las subsecuentes se harán por rotulón.

Así lo proveyó y firma el Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN.

LIC. GERARDO SUÁREZ ISLAS.

ANEXO 2

RESOLUCIÓN



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

México, Distrito Federal, a quince de enero de dos mil cinco.

VISTO para resolver el presente procedimiento de sanción administrativa incoado al LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 96 de la Ley General de Bienes Nacionales; 73 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y

RESULTANDO

- I.- Por oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0.-070/2005, el Director General Adjunto de Normatividad Inmobiliaria de esta Unidad Administrativa, informó a esta Autoridad que derivado de la solicitud que formuló el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, para la autorización del volumen número uno del Protocolo Especial para Actos del Patrimonio Inmueble Federal, se detectó de la foja 0001 a la 0006 la Escritura Pública número Uno, con la que se protocolizó la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma núms. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno del Distrito Federal con el Banco Unión, sin que dicho volumen hubiera sido autorizado por esta Dependencia, por lo que posiblemente infringió el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales.
- II.- A través de oficio núm. UNAOPSPF/309/PI/0.-081/2005, la Dirección General Adjunta de Normatividad Inmobiliaria de esta Unidad Administrativa, remitió al LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, el volumen antes citado, del que únicamente fueron autorizados los folios 0007 al 0200.
- III.- En el acta de notificación personal con citatorio previo que se levantó el 11 de julio de 2002, en el domicilio del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, ubicado en el No. 7815 de la calle Enrique Rébsamen, Colonia Obrera, C.P. 05030, Delegación Coyoacán, en esta Ciudad, consta que la C. Magdalena de La Luz Gaytán Mirus, adscrita a esta Unidad de Normatividad, entregó el oficio No. UNAOPSPF/309/DS/0718/2005, dictado en los presentes autos, a dicho fedatario, a través del cual se le notificó el inicio de procedimiento para imponerle, en su caso, las sanciones administrativas que se regulan por el artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que probablemente infringió lo dispuesto por el artículo 96 del citado cuerpo legal, al haber insertado una Escritura Pública en el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que éste, hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 2 -

IV.- Por escrito presentado ante esta Unidad de Normatividad el 1 de agosto del año en curso, el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, dio respuesta al oficio referido en el resultando que antecede, manifestando lo que a su derecho convino, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Calle Enrique Rébsamen No. 7815, Colonia Obrera, C.P. 05030, Delegación Coyoacán, en esta Ciudad; asimismo, aportó como pruebas documentales a su favor las consistentes en:

- a).- Copia certificada de la patente de notario No. 783, emitida a su favor por el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal, el 28 de octubre de 1985.
- b).- Copia certificada del oficio No. UNAOPSPF/309/PI/1444/96, emitido por el Titular de esta Unidad de Normatividad en diciembre 12 de 1996.
- c).- Copia simple de la circular No. 24/C/01 del 20 de febrero de 2001, suscrita por el Secretario del Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., mediante la cual se dieron a conocer los "Criterios Aplicables en Materia Inmobiliaria Federal".
- d).- Copia simple del oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0085/2001, de febrero 15 de 2001, emitido por el Titular de esta Unidad de Normatividad.
- e).- Copia certificada del escrito de fecha 7 de enero de 2002, dirigido al Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., emitido por el propio Notario núm. 53.
- f).- Copia certificada del escrito de fecha 21 de febrero de 2002, dirigido a la Subdirección de Notariado de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del Gobierno del Distrito Federal, emitido por el propio Notario No. 783.
- g).- Copia certificada del oficio No. DT-6860/2001, emitido por el Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en diciembre 28 de 2001.
- h).- Copia certificada del oficio No. DT-414/2002, emitido por el Director General del Patrimonio Inmobiliario Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, en enero 25 de 2002.

V.- Mediante oficio núm. UNAOPSPF/309/DS/0.-862/2005, esta Unidad de Normatividad requirió al Director del Registro Público de la Propiedad Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, informara los datos registrales recaídos al contrato de compraventa celebrado por el Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Seguridad Pública, con el Banco Unión, S.A. en liquidación, y la Inmobiliaria BCH, S.A. de C.V., respecto de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Nos. 362 y 364, Delegación Cuauhtémoc, en esta Ciudad, que fue formalizado ante la fe del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, el 28 de enero de 2005.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 3 -

VI.- Con diverso No. DEC.-2045 2002 REG. 202005928, el Director del Registro Público de la Propiedad Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, desahogó la solicitud que se le formuló mediante el oficio referido en el párrafo que antecede, remitiendo diversas constancias relacionadas con el acto jurídico en cuestión.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Esta Autoridad Administrativa es competente para conocer y resolver sobre el presente asunto, de conformidad con los artículos 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 18, 26 y 37, fracción XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994; 96, segundo párrafo, y 152 de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el mismo órgano de difusión federal el 8 de enero de 1982; 70, fracciones II y VI, 73 y 76 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1, 2 y 22, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001 y sus reformas; Artículo Primero, fracción III, del Acuerdo mediante el cual se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública, y se establece la subordinación jerárquica de servidores públicos previstos en el Reglamento Interior de la misma, divulgado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2001 y sus reformas.

SEGUNDO. Se tienen por ofrecidas y se admiten como pruebas de la presunta infractora, las relacionadas en el Resultando IV de esta resolución, mismas que en este acto se desahogan por su propia y especial naturaleza y se valoran en términos de los artículos 93, fracciones II y III, 129, 133, 136, 197, 198, 200, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con su artículo 2°.

TERCERO. Previo al estudio de las manifestaciones de defensa del presunto infractor, es necesario precisar que el presente procedimiento tiene por objeto determinar si el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, infringió o no, lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, al haber hecho constar una Escritura Pública en el Protocolo Especial para Actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que el mismo hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría.

CUARTO. El Notario Público No. 783, LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su escrito de contestación al presente procedimiento de sanción, en esencia manifestó lo siguiente:



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 4 -

1. Que con fecha 28 de octubre de 1985, el entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal le otorgó la patente de Notario Público No. 783 con ejercicio en esa demarcación; asimismo, con fecha 12 de diciembre de 1996 esta Secretaría le confirió la autorización para fungir como Notario del Patrimonio Inmueble Federal.
2. Que la fracción V del artículo 67 de la vigente Ley del Notariado del Distrito Federal, impone a los Notarios del Distrito Federal la obligación de formar parte del Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., mientras que el numeral 76 se ocupa de establecer el concepto de protocolo, y el 82 deja bajo la responsabilidad de la referida organización colegiada la emisión de los folios necesarios para la debida integración del protocolo, por lo que en tales términos solicitó y obtuvo los folios numerados del 001 al 200 para integrar el Volumen Uno del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, mismo que con fecha 21 de enero de 2002, fue autorizado por la Subdirección de Notariado de la Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal.
3. Que para autorizar la escritura núm. 1, de fecha 28 de enero de 2002, asentada en los folios numerados del 001 al 006, en el protocolo para actos del Patrimonio Inmueble Federal de la Notaría a su cargo, se obtuvo la aprobación previa a que se refiere el tercer párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales por parte de la Dirección General de Patrimonio Inmueble Federal de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de esta Dependencia.
4. Que el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales no se ocupa de los requisitos, forma o plazo en que deben ser autorizados los folios que integran el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, por lo que de ninguna manera puede exigirse que dicho trámite se haga previamente al asiento de un instrumento notarial, en el mismo.
5. Que el inciso C) de los "Criterios conforme a los cuales debe de tenerse por establecida la normatividad que en materia inmobiliaria federal regulan los artículos 96 y 97 de la Ley General de Bienes Nacionales", emitidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., establece que el Colegio de Notarios del Distrito Federal, en términos de su legislación y a petición de los Notarios Públicos del Distrito Federal que estén designados como del Patrimonio Inmueble Federal, les proveerá del ". . . número de folios que estimen convenientes para integrar los libros que formen en lo sucesivo el Protocolo del Patrimonio Inmueble Federal, entendiéndose que en términos de lo dispuesto en los artículos 82 y 249, fracción XIII de la ley del Notariado del Distrito Federal en vigor, dichos folios se encuentran habilitados y por tanto autorizados legalmente para integrar un protocolo cuando el propio Colegio de Notarios del Distrito Federal entregue a cada Notario el respectivo juego de folios . . ."; precisando además, que mediante oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0852/2005, esta Unidad Normativa confirmó tales criterios, señalando



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/00669/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 5 -

la conveniencia de sustituir en el tercer párrafo del citado inciso el término "*habilitados*", por el de "*autorizados*", por lo que debe considerarse que dichos folios, por el simple hecho de ser emitidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C. se encuentran debidamente autorizados en términos del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales.

6. Que los folios 001 al 200 que integran el Volumen Uno del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal de la Notaría Pública a su cargo, han sido autorizados por esta Dependencia, de conformidad con el Criterio citado en el párrafo que antecede, pues la presentación de los mismos ante esta Unidad de Normatividad, efectuada el 2 de enero de 2005, lo fue exclusivamente para cumplir con el requisito de la presentación a que se refiere la parte final del inciso D) de los invocados Criterios.

QUINTO. Por lo que hace a las manifestaciones del presunto infractor, referidas en los numerales 1 y 3 del Considerando que precede, resulta oportuno acotar que tal y como ha quedado establecido en el Considerando Segundo, el presente procedimiento se instauró para determinar si el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, infringió o no, lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 96 la Ley General de Bienes Nacionales, al haber hecho constar una escritura pública en el Protocolo Especial para Actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que éste hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría, imputación que en nada cuestiona la calidad de fedatario público del presunto infractor, ni mucho menos su capacidad legal como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, por lo que en nada interesan las circunstancias en que le fueron otorgadas la patente de Notario Público y la autorización para fungir como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, ni mucho menos el hecho de que previamente a la protocolización de la escritura en cuestión, haya obtenido la aprobación de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de esta Dependencia.

En efecto, la trasgresión en que probablemente incurrió el presunto infractor, reside en haber hecho constar una escritura pública en el Protocolo Especial para Actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que dicho protocolo hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría, irregularidad que nada tiene que ver con que la escritura pública que nos ocupa, hubiera sido o no aprobada por la autoridad competente; luego entonces, dichas manifestaciones van encaminadas a demostrar extremos que escapan a la controversia del presente procedimiento, mismas que se desestiman por inoperantes, al no estar encaminadas a desvirtuar la falta en que incurrió LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, y no tener relación con el fondo del asunto. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Época
Instancia: Primera Sala



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 6 -

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Febrero de 2000
Tesis: 1a. III/2000
Página: 34

RECLAMACIÓN, RECURSO DE. NO SON MATERIA DEL MISMO LOS AGRAVIOS DIRIGIDOS A COMBATIR LA VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La doctrina procesal es uniforme en sostener que el objeto de los recursos es la revisión de la legalidad de las consideraciones que sustentan la resolución recurrida, mientras que el objeto del incidente de nulidad es revisar la legalidad de la notificación de aquella. De tal manera, que es inconcuso que los medios de impugnación señalados tienen objetos diversos; en tanto que el primero tiene como materia la revisión del contenido del acto procesal, el segundo, la revisión de la notificación del acto. En esas condiciones, los únicos argumentos que son materia y que deben ser analizados en el fondo en el recurso de reclamación, previsto en el artículo 103 de la Ley de Amparo, son aquellos que se dirigen a combatir la legalidad de las consideraciones que sustentan la resolución impugnada; por lo que, si en un recurso de reclamación la parte recurrente esgrime argumentos que cuestionan la validez de la notificación de la resolución que se reclama, **tales alegaciones resultan inoperantes, en razón de que no guardan relación con la litis del recurso multicitado, dado que no se dirigen a combatir el contenido del acto procesal recurrido.**

Reclamación 14/99-PS. Leopoldo Ponca de León Torres. 27 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Por disposición del Tribunal Pleno el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, integró esta Sala. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jaime Uriel Torres Hernández.

SEXTO. Por lo que respecta a las manifestaciones vertidas por el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO en su escrito de contestación, y que han sido citadas en el numeral 2 del Considerando Cuarto, cabe destacar lo dispuesto por el artículo 133 de nuestra Carta Magna, que establece los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, según los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Nación, por lo que siempre que una legislación local contenga disposiciones en contrario, que originen un conflicto normativo, se atenderá a lo dispuesto por la de mayor jerarquía, de tal suerte que la pretensión del presunto infractor de hacer valer una disposición de carácter local, como lo es la Ley del Notariado para el Distrito Federal, para justificar la inobservancia de la Ley General de Bienes Nacionales, Ley que al emanar del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de mayor jerarquía que la Ley del Notariado para el Distrito Federal, por lo que de ninguna manera puede estar supeditada a lo que dispongan las leyes ordinarias, resulta infundada. Por analogía, sirven de apoyo a lo anterior las siguientes tesis jurisprudenciales:

Novena Epoca



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 7 -

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Mayo de 1996
Tesis: XX.72 K
Página: 607

CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN. Para resolver un conflicto normativo, debe estarse al principio de que, ante la contradicción de dos leyes, debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser iguales a lo que disponga la ley especial.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 580/95. José Armin López Moreno y otros. 11 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ronay de Jesús Estrada Solís.

Octava Época
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XII, Agosto de 1993
Página: 439

FORMAL PRISION. LA NEGATIVA DE DUPLICAR SU TERMINO NO ES ILEGAL. No irroga garantías al quejoso la negativa a duplicar el término para la resolución de su situación jurídica pues ello se ajusta a lo dispuesto en el artículo 19 constitucional, que impone la obligación de resolver sobre la formal prisión dentro del término de tres días siguientes a su detención, precepto que, por su jerarquía, de ninguna manera puede estar supeditado a lo que las leyes ordinarias dispongan al respecto, aun cuando impliquen un mayor beneficio al reo, como es el caso en que el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Penales regula la posibilidad de duplicar el término en cuestión.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 328/92. José Manuel Rodríguez Arellano. 28 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Pedro F. Reyes Colín. Secretario: José Luis Delgado Gaytán.

En tal virtud, resulta inconcuso que si bien el artículo 82 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal no establece obligación alguna a los notarios públicos respecto de los folios, sino que hace recaer de manera exclusiva en el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C. la responsabilidad de proveer a sus agremiados de los folios necesarios para la debida integración del protocolo, sin hacer mención del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a que se refiere el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, ni mucho menos en cuanto a la autorización del mismo por parte de esta Secretaría, tal omisión de ninguna manera exime de su cabal observancia a los Notarios Públicos del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 8 -

Bajo esta perspectiva, el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público Núm. 783 del Distrito Federal, además de acatar las obligaciones que le impone la Ley del Notariado para el Distrito Federal respecto de los folios y protocolos ordinarios, en virtud de su embestidura de Notario Público del Patrimonio Inmueble Federal está obligado también a observar lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, ordenamiento del que emana dicha figura jurídica y el que se ocupa de normar su ejercicio, facultades y obligaciones, por lo tanto debió cumplir cabalmente lo ordenado por el artículo 96 de dicho ordenamiento federal, solicitando a esta Dependencia la autorización de su protocolo especial, para actos del Patrimonio Inmueble Federal.

A mayor abundamiento, el hecho de que en términos del invocado numeral de la Ley del Notariado para el Distrito Federal el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO haya solicitado y obtenido del Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C. los folios numerados del 001 al 200 para integrar el Volumen Uno del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, así como que el mismo haya sido autorizado por la Subdirección de Notariado de la Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, carece de trascendencia ya que tales actuaciones se dieron en acatamiento a lo dispuesto por el referido ordenamiento local, y no de la Ley General de Bienes Nacionales, cuerpo legal que si bien admite la aplicación supletoria de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, por ser ésta una disposición de carácter general, lo aducido por el presunto infractor en tal sentido resulta del todo carente de relación con el presente procedimiento, siendo pertinente retomar los razonamientos lógicos jurídicos expresados en el Considerando que antecede, puesto que resulta intrascendente y carente de toda relación con el fondo del presente asunto el que se haya acatado lo dispuesto por la Ley del Notariado para el Distrito Federal, toda vez que este procedimiento se instauró para determinar si el fedatario público que nos ocupa, infringió, o no, lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, cuerpo legal diverso a aquél en que el presunto infractor sustenta sus argumentos, mismos que se desestiman por inoperantes al no tener relación con el asunto que nos ocupa.

SÉPTIMO. Por lo que se refiere a lo aducido por el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, en su escrito de contestación, en el sentido que ha quedado precisado en el numeral 4 del Considerando Cuarto de la presente resolución, es dable puntualizar que el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales establece en su parte conducente, lo siguiente:

*Artículo 96.- ...

Los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal llevarán protocolo especial para los actos jurídicos de este ramo, y sus respectivos apéndices e índices de instrumentos y



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/00669/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 9 -

con los demás requisitos que la ley exija para la validez de los actos notariales. Estos protocolos especiales serán autorizados por las autoridades competentes de las entidades federativas, cuando así lo exijan las leyes locales aplicables, y por la Secretaría. Los notarios deberán dar aviso del cierre y apertura de cada protocolo especial a la Secretaría y remitirle un ejemplar del índice de instrumentos cada vez que se cierre un protocolo especial. Esta dependencia podrá realizar revisiones o requerir información periódica sobre los protocolos especiales, para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Al efecto, el Maestro Bernardo Pérez Fernández del Castillo, nos dice que el protocolo "... es el conjunto de libros formado por folios numerados y sellados en los que el notario, observando las formalidades de ley, asienta y autoriza las escrituras y actas que se otorguen ante su fe, con sus respectivos apéndices; así como por los libros de registro de cotejos con sus apéndices."¹

En virtud de lo anterior, lo alegado por el presunto infractor en el sentido de que el numeral transcrito "ut supra" no se ocupa de los requisitos, forma o plazo en que deben ser autorizados los folios que integran el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, resulta en estricto sentido, errado y carente de fundamento, ya que es por demás evidente que el requisito de la autorización que dicho artículo establece, priva para el protocolo en su conjunto, y no así para los folios que lo integran, como pretende hacerlo valer el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su escrito de contestación.

Ahora bien, en el supuesto sin conceder que el argumento del presunto infractor pretendiera referirse a que el requisito, que sí establece dicho numeral, de autorizar el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal no implica que deba cumplirse previamente a que se haga constar en él una escritura pública, al efecto resulta procedente analizar de manera armónica las disposiciones contenidas tanto en el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales como en los artículos 1795, fracción IV y 1833 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de aplicación supletoria a dicha Ley, que en su parte conducente señalan lo siguiente:

*Art. 1795.- El contrato puede ser inválido:

...

IV. Porque el consentimiento no se haya manifestado en la forma que la ley establece."

...

¹ PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo.- "Derecho Notarial".- México.- 1998.- p. 99.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 10 -

Art. 1833.- Cuando la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que éste no revista esa forma no será válido, salvo disposición en contrario. . . .

De tal suerte que, toda vez que el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal llevarán Protocolos especiales para los actos jurídicos de este ramo, y que dichos protocolos deberán ser autorizados por esta Dependencia, debe entenderse tal requisito como una formalidad exigida por la ley, cuya inobservancia invalida el acto jurídico que se asiente en el mismo.

Por lo que el argumento del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO que se analiza en el presente Considerando, resulta infundado y carente de todo sustento jurídico, puesto que la autorización de esta Secretaría es un requisito indispensable para la validez del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, ya que es esta formalidad, y no cualquier otra leyenda o distintivo que se incluya en el diseño de los folios que lo integran, la que le confiere tal carácter al mismo, por ser dicha autorización un requisito esencial exigido por la Ley General de Bienes Nacionales, de lo que no es difícil colegir que tal autorización debe ser previa a que se asiente en dicho protocolo cualesquier escritura pública relacionada con inmuebles del patrimonio Federal, pues de no ocurrir así, el acto jurídico en cuestión presentaría un vicio que demeritaría su validez, al no haberse observado la formalidad exigida por la ley.

En tal virtud, el requisito de la autorización del protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a que se refiere el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, se constituye en un elemento formal de los actos jurídicos que en el mismo se hagan constar, y que es susceptible de afectar su validez, por lo que evidentemente dicha autorización debió ser previa a que la Escritura Pública número Uno, con la que se protocolizó la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Nos. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, Sociedad Anónima en liquidación y la inmobiliaria BCH, Sociedad Anónima de Capital Variable, quedara asentada en los folios del 0001 al 0006 del mismo, tal y como lo dispone el artículo antes citado. Por analogía, sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis jurisprudencial:

Octava Época
Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XIV, Septiembre de 1994
Tesis: XVI. 1o. 90 C
Página: 368

MANDATO, SON NULOS LOS ACTOS PROCESALES REALIZADOS POR EL
MANDATARIO CUANDO NO SE RATIFICA EL. El mandato judicial es un acto jurídico



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 11 -

formal, que para su existencia perfecta requiere que su otorgamiento se haga por escrito presentado y ratificado ante el juez de la causa, según lo impone el artículo 2099 del Código Civil para el Estado de Guanajuato; y al no haberse observado en la especie la forma legal, es claro que tal acto jurídico adolece de un vicio que demerita su validez, provocando que por su existencia imperfecta el acto jurídico sea nulo y, por consecuencia, que también lo sean todos aquellos actos procesales que realizó el mandatario bajo su amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 250/94. María Félix García Mendoza. 5 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Roberto Hernández Pérez.

Amparo en revisión 206/86. Daniel Chowell Zepeda y coagraviados. 2 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Pallán Romero. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

Nota: Publicada en el Informe de Labores correspondiente al año de 1986, página 597, número 26.

Bajo esa perspectiva, y en virtud de que se desprende de autos que la Escritura Pública número Uno, relativa a la protocolización de la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Núms. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, S.A. en liquidación y la inmobiliaria BCH, S.A. de C.V., fue asentada en los folios del 001 al 006 del Volumen Uno del protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a cargo del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público Núm. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, sin que dichos folios se encuentren debidamente autorizados por esta Dependencia en términos del segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, esta Unidad de Normatividad considera procedente que el fedatario público de mérito haga constar en los folios autorizados de su protocolo especial, la confirmación del acto jurídico antes descrito, dando fe de la autenticidad del contenido y firmas de la escritura pública cuestionada.

OCTAVO.- Ahora bien, por lo que hace a los "Criterios conforme a los cuales debe de tenerse por establecida la normatividad que en materia inmobiliaria federal regulan los artículos 96 y 97 de la Ley General de Bienes Nacionales", emitidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., invocados por el presunto infractor en su escrito de contestación en el sentido que ha quedado vertido en el numeral 5 del Considerando Cuarto, primeramente es menester atender a que en la Ley General de Bienes Nacionales no se establece que el referido Colegio sea el competente para interpretarla y emitir "criterios" respecto del cumplimiento de las normas que de ella emanan, ni mucho menos existe ordenamiento legal de carácter federal que faculte a dicho órgano colegiado para "establecer la normatividad en materia inmobiliaria federal", por lo que las consideraciones que se contienen en dicho



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 12 -

documento no resultan más que meras apreciaciones de carácter subjetivo carentes de todo sustento jurídico y que al emanar de una agrupación de particulares sin facultades jurídicas para interpretar las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, las mismas adolecen de validez legal.

A mayor abundamiento, aún en el supuesto sin conceder de que la Ley del Notariado para el Distrito Federal facultara al Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., para interpretar las leyes aplicables, emitir "criterios" y establecer "normatividad" al respecto, esto no implicaría que dicha facultad alcanzara al ámbito de la Ley General de Bienes Nacionales, emanada del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la misma nunca establece que aquella organización colegiada sea competente para interpretarla, por lo que al efecto sería necesario atender a los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, como ha quedado precisado en el Considerando Sexto de la presente resolución.

Por otra parte, lo aducido por el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en el sentido de que los criterios que nos ocupan fueron confirmados por esta Unidad de Normatividad mediante oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0085/2001, deviene igualmente infundado, ya que de la simple lectura del oficio de mérito se advierte que el entonces Titular de esta Unidad de Normatividad se expresa al respecto en los siguientes términos:

...
Sobre el particular, nos permitimos manifestarle a usted que a juicio de esta Unidad los citados criterios son congruentes con los que originalmente hicimos de su conocimiento en nuestro diverso UNAOPSPF/309/PI/0852/2000, ...

Manifestaciones que de ninguna manera pueden considerarse como una confirmación de tales criterios por parte de esta Unidad de Normatividad, sino que, por el contrario, tal pronunciamiento únicamente se limitó a señalar la congruencia de los mismos respecto de los criterios emitidos por esta propia Autoridad Administrativa con fecha 29 de noviembre de 2000, mediante diverso No. UNAOPSPF/309/PI/0852/2000, sin que pueda interpretarse que la opinión emitida por esta Área Normativa constituya una confirmación que otorgue validez a los criterios emitidos por aquella asociación civil, pues el pronunciamiento normativo de esta Autoridad no resulta suficiente para facultar a esa organización colegiada para interpretar la Ley, tal y como ya ha quedado establecido en párrafos anteriores.

NOVENO.- No obstante lo vertido en el Considerando que antecede, atentos al principio de exhaustividad y con el fin de no dejar en estado de indefensión al presunto infractor, esta Unidad de Normatividad entra al análisis de los argumentos vertidos por el mismo en el sentido de que de conformidad con el inciso C) de los multicitados Criterios



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/00669/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 13 -

emítidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., así como del oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0852/2000, debe considerarse que los folios que emita el citado órgano colegiado de Notarios se encuentran debidamente autorizados en términos del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Al efecto, en principio resulta pertinente precisar que, atendiendo al contenido del criterio identificado con el inciso C) que invoca el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, se advierte que el mismo textualmente se pronuncia en los siguientes términos:

C) Los Notarios del Patrimonio Inmueble Federal de los del Distrito Federal que tengan en uso un juego de libros del Patrimonio Inmueble Federal podrán continuar actuando en ellos hasta su total terminación.

Una vez que se haya terminado el juego de libros mencionado en el párrafo anterior los Notarios citados, así como los que a partir de ahora dentro de los Notarios del Distrito Federal se designen como Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, deberán solicitar al Colegio de Notarios del Distrito Federal, que en términos de su Legislación les provean del número de folios que estimen convenientes para integrar los libros que formen en lo sucesivo el Protocolo del Patrimonio Inmueble Federal, entendiéndose que, en términos de lo dispuesto por los artículos 82 y 249, fracción XIII, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal en vigor, dichos folios se encuentran habilitados y por tanto autorizados legalmente para integrar un protocolo cuando el propio Colegio de Notarios del Distrito Federal entregue a cada Notario el respectivo juego de folios solicitado.

De lo que se desprende que el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., en dicho criterio se refiere únicamente a que los folios que expida a solicitud de uno de sus miembros, "... se encontrarán habilitados y por tanto autorizados legalmente para integrar un protocolo ...", sin que en ningún momento se pronuncie respecto de que dicho protocolo se encuentre a su vez autorizado, por lo que al efecto resulta pertinente retomar los razonamientos vertidos en los primeros párrafos del Considerando Octavo de la presente resolución.

Por otra parte, es necesario destacar que el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, dispone el requisito de la autorización para el protocolo en su conjunto, mientras que el criterio invocado por el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, se ocupa de la autorización de los folios para que éstos integren dicho protocolo, sin que eso signifique que el mismo se encuentre a su vez autorizado como protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal en términos del citado numeral del cuerpo legal de referencia.



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 14 -

Ahora bien, como ya ha quedado plenamente establecido en el Considerando que antecede, la observación formulada por el Titular de esta Unidad de Normatividad mediante oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0085/2001, no resulta ser más que una mera opinión hecha en función de los criterios contenidos en el diverso oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0852/2000, por lo que tal pronunciamiento no constituye una interpretación de la Ley General de Bienes Nacionales, ni mucho menos puede válidamente pensarse que los mismos, al señalar la conveniencia de "... sustituir en el tercer párrafo del inciso "C" el término *habilitados*, por el de *autorizados*, a fin de hacerlo coincidente con lo establecido en el artículo 96 ... " eximan a los Notarios Públicos del Patrimonio Inmueble Federal de acatar lo ordenado por el citado precepto, ya que aún observando tal recomendación, en nada variaría el sentido del criterio que nos ocupa, pues el calificativo de "autorizados" seguiría refiriéndose a los folios que integren el protocolo y no al protocolo en su conjunto, por lo que éste último aún requeriría ser autorizado por esta Dependencia, tal y como lo dispone el numeral en cuestión.

Por lo anterior, la pretensión del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, de que por el simple hecho de haber sido emitidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C. los folios en cuestión se encuentran debidamente autorizados en términos del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, resulta infundado y carente de todo sustento, en virtud de los razonamientos lógico jurídicos vertidos en el cuerpo del presente Considerando.

DÉCIMO. En cuanto a lo aducido por el presunto infractor en el sentido que ha quedado fielmente plasmado en el numeral 6 del Considerando Cuarto de la presente resolución, es pertinente retomar los razonamientos lógico jurídicos vertidos en los Considerandos Octavo y Noveno, pues la pretensión del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, de que los folios 001 al 200 que integran el Volumen Uno del Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal de la Notaría Pública a su cargo, de conformidad con el Criterio analizado en el Considerando que antecede, han sido autorizados por esta Dependencia, resulta igualmente infundada e inoperante.

Esto es así, ya que como ha quedado debidamente establecido, la "autorización" de que se ocupa el inciso "C" de los "Criterios conforme a los cuales debe de tenerse por establecida la normatividad que en materia inmobiliaria federal regulan los artículos 96 y 97 de la Ley General de Bienes Nacionales", emitidos por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, A.C., se refiere exclusivamente a los folios que integrarán el Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, y no al Protocolo en su conjunto, por lo que aún atendiendo a lo señalado por el criterio antes invocado, sería menester cumplir con el requisito de la autorización que dispone el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales.

A mayor abundamiento, del análisis efectuado a las constancias que obran agregadas en los presentes autos, y especialmente del oficio No. UNAOPSPF/309/PI/0.-081/2002, de cuyo



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 15 -

contenido tenía pleno conocimiento el presunto infractor, pues con fecha 3 de junio de 2002 recibió el original del mismo, se desprende que del Volumen Uno del protocolo que nos ocupa, únicamente "... se autorizaron los folios que van del 0007 al 0200.", de lo que fácilmente se colige que la afirmación del presunto infractor en el sentido de que esta Unidad de Normatividad le autorizó los folios 001 al 200 del volumen uno de su Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, fue formulada con el único objetivo de tratar de confundirla, pues tenía pleno conocimiento que los folios 001 a 006, del pluricitado protocolo no habían sido autorizados y que en los mismos constaba la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Nos. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, Sociedad Anónima en liquidación y la inmobiliaria BCH, Sociedad Anónima de Capital Variable.

DÉCIMO PRIMERO. Por otra parte, el argumento del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en el sentido de considerar que la presentación de los folios ante esta Unidad de Normatividad, que llevó a cabo el 6 de enero de 2005, lo fue exclusivamente para cumplir con el requisito de la presentación a que se refiere la parte final del inciso D) de los invocados Criterios, resulta igualmente estéril e infundado, pues del propio texto del invocado criterio se desprende que el mismo se pronuncia en los siguientes términos:

"D.- El protocolo especial a que se refiere el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales se formará con series de folios y libros distintos del protocolo ordinario por lo que el Colegio de Notarios del Distrito Federal al proveer a uno de sus miembros de los folios que integren dicho protocolo cuidará que éstos lleven una numeración diferente a la de su propio ordinario y, con la mención de ser parte del Protocolo del Patrimonio Inmueble Federal. Una vez que el Notario del Distrito Federal reciba los folios respectivos los presentará ante la Secretaría de la Función Pública para su autorización en términos del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales."

De lo que se evidencia que el propio criterio invocado por el presunto infractor claramente señala que la presentación de los folios ante esta Secretaría de la Función Pública, será para efectos de que los mismos sean debidamente autorizados en términos de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que dicho argumento resulta inoperante y carente de todo sustento jurídico, sin embargo, hacen prueba plena en su contra, en términos de los artículos 95, 96, 123 y 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, ya que el presunto infractor tenía pleno conocimiento de que debía solicitar la autorización de esta Secretaría, en términos de lo establecido por el citado artículo 96 de la invocada Ley.

DÉCIMO SEGUNDO. Por otra parte, no pasa inadvertida para esta Unidad de Normatividad la confesión implícita que se deduce de los propios argumentos del presunto infractor, pues mientras que por una parte reconoce expresamente que con fecha 28 de noviembre de 2004 asentó en los folios 001 al 006 del Volumen Uno del Protocolo especial



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 16 -

para actos del Patrimonio Inmueble Federal la escritura pública No. 1, con la que protocolizó la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Núms. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, S.A. en liquidación y la inmobiliaria BCH, S.A. de C.V., por otra, igualmente admite que no fue sino hasta el día 6 de enero de 2005, que presentó ante esta Dependencia los folios 001 al 200 de dicho volumen, a efecto de que fueran debidamente autorizados en términos de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, de donde se infiere con facilidad la evidente infracción al citado precepto legal, pues el fedatario público de mérito asentó en el Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a su cargo, el referido instrumento notarial, con anterioridad a que dicho protocolo estuviera autorizado por esta Secretaría de la Función Pública, por lo que únicamente pretendió con su solicitud de autorización el regularizar dicho Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal y por consiguiente la Escritura Pública número Uno.

En virtud de lo anterior y en términos de establecido en los artículos 190, fracción II, 195 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, queda plenamente acreditado que el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal infringió lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, al haber insertado la Escritura Pública No. 1, en la que protocolizó la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma No. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, S.A. en liquidación y la inmobiliaria BCH, S.A. de C.V. en los folios 001 al 006 del volumen uno del protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, sin que éste hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría.

Ahora bien, la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo 152 establece:

"Artículo 152.- A los notarios públicos y a los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, que autoricen actos jurídicos en contravención de las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos, o no cumplan con las mismas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran, la Secretaría podrá sancionarlos con multa de veinte a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.

Respecto de los Notarios del Patrimonio Inmobiliario Federal, la Secretaría podrá además revocarles el nombramiento que les hubiere otorgado para actuar con tal carácter."

De tal suerte que, como ha quedado debidamente acreditado en los Considerandos Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero de la presente resolución, el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 17 -

Patrimonio Inmueble Federal, debió haber observado a cabalidad lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, obteniendo la autorización de los folios 001 al 200 del volumen uno del protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a su cargo, antes de hacer constar en él la Escritura Pública número Uno descrita en párrafos anteriores, por lo que al no haberlo hecho así, se ubica en el supuesto del referido numeral 152, toda vez que autorizó el acto jurídico que se hizo constar en dicho instrumento, en franca contravención a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que debió obtener la autorización por parte de esta Secretaría de su protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, previamente al asentar en el mismo, dicho instrumento.

DÉCIMO TERCERO. Para satisfacer lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la imposición de la sanción se considerará lo siguiente:

1. En cuanto a los daños que se hubieren producido o pudieran producirse, no se puede perder de vista que el actuar del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal y del Patrimonio Inmueble Federal, al no haber observado las formalidades necesarias para que el acto jurídico que celebró surtiera plenos efectos legales, podría dar lugar a que el mismo careciera de validez, y eventualmente producir un daño presupuestal y patrimonial a la Secretaría de Seguridad Pública y consecuentemente afectar el patrimonio de la Federación, con la consecuente afectación a la planeación, programación y presupuestación del ejercicio fiscal que le fue encomendado a la Secretaría de Seguridad Pública por el Gobierno Federal.

Por este motivo, al desempeñarse el infractor como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, su conducta conlleva una responsabilidad que debió razonar con los principios jurídicos fundamentales que rigen su actuar como fedatario público y perito en derecho, es decir, debió conducirse siempre con estricto apego a la ley, poniendo el debido cuidado en que los actos jurídicos que se celebren ante su fe, cumplan con todas las formalidades que las leyes les impongan, a fin de garantizar su validez y plena eficacia legal, máxime cuando tiene a su cargo el autenticar y brindar certeza jurídica a los actos que celebre el Estado y que repercuten de manera directa en el patrimonio de la Federación.

2. Sobre el carácter intencional o no, de la acción u omisión constitutiva de la infracción, resulta pertinente señalar que del análisis de las constancias que obran en los presentes autos, así como de las manifestaciones vertidas por el infractor en su escrito de contestación, se desprende que el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, Notario Público No. 783 del Distrito Federal, obtuvo su nombramiento como Notario del Patrimonio Inmueble Federal el 12 de diciembre de 1996, mientras que no fue sino hasta el 7 de enero de 2002 que el mismo solicitó al Colegio de Notarios del Distrito Federal,



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 18 -

A.C. la expedición de los folios necesarios para integrar el volumen uno de su Protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, situación que pone de manifiesto la notoria negligencia en que incurrió dicho fedatario en el desempeño de sus funciones como Notario del Patrimonio Inmueble Federal, displicencia que derivó en la infracción a la Ley General de Bienes Nacionales que ha quedado debidamente acreditada en los Considerandos Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero de la presente resolución.

Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se atiende a que el infractor, como profesional del derecho y Notario del Patrimonio Inmueble Federal, del que se presume un profundo conocimiento de las leyes, debió poner el debido cuidado en recabar en tiempo y forma la autorización a que se refiere el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, ya que al haber sido dotado de fe pública por el Estado, le fue encomendado el proveer de forma legal a los actos celebrados ante su fe y brindar certeza jurídica a quienes los celebran, por lo que tal ligereza en el ejercicio de sus funciones, de ninguna manera puede ser soslayada ni mucho menos atribuida al desconocimiento de la norma, pues ha sido cometida por un perito en derecho.

A mayor abundamiento, de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, y muy especialmente del escrito mediante el cual el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, solicitó a esta Unidad de Normatividad la autorización de los folios 001 al 200 del volumen uno de su Protocolo especial para actos de Patrimonio Inmueble Federal, se advierte que el mismo fue fechado el 28 de noviembre de 2004, pero que fue presentado ante esta Autoridad Administrativa hasta el 6 de enero de 2005, lo que permite deducir que el infractor siempre fue consciente de su obligación de observar lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, al haber realizado los actos necesarios para dar cumplimiento en tiempo y forma a lo ordenado por dicho numeral, mientras que el hecho de haber presentado el escrito que nos ocupa hasta el 6 de enero de 2005, arroja la presunción fundada, de conformidad con los artículos 190, fracción II, 195 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de que conscientemente tomó la decisión de abstenerse de presentar oportunamente los referidos folios ante esta Secretaría para su autorización, siendo plenamente sabedor de que tal omisión constituiría una infracción al invocado cuerpo legal.

Ahora bien, no obstante que el incumplimiento de dicha obligación por parte del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, es un mero resultado de su negligencia y falta de previsión, la falta jurídica existe, ya que si bien no puede considerarse que el error profesional derivado de la incertidumbre o imperfección de la ciencia de que se trate,



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 19 -

pueda constituirse en culpa, no ocurre lo mismo cuando la infracción se debe a la falta de conocimientos o negligencia de quien ejercita la profesión, sin que en el caso que nos ocupa pueda llegar a establecerse categóricamente que se haya actuado con dolo o mala fe al cometer la infracción.

3. En relación con la gravedad de la infracción, ésta radica en que el infractor en su calidad de Notario del Patrimonio Inmueble Federal, cuya embestidura implica la responsabilidad de conducirse siempre con apego a los principios jurídicos fundamentales que rigen su actuar como fedatario público y perito en derecho, máxime cuando tiene a su cargo el garantizar la validez y plena eficacia legal de los actos que celebre el Estado y que repercuten de manera directa en el patrimonio de la Federación, debió desempeñar su encargo con la diligencia y cuidado debidos pues de esto depende que los actos jurídicos que se celebren ante su fe cumplan con todas las formalidades que las leyes impongan.

En la especie, el LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, no aseguró al Estado la debida certeza jurídica del acto celebrado ante su fe por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, como ha quedado acreditado en los Considerandos Quinto, Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo, Décimo Primero, Décimo Segundo y Décimo Tercero de esta Resolución, siendo que el segundo párrafo del artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales establece la formalidad de que los actos jurídicos relacionados con inmuebles en los que sea parte el Gobierno Federal que requieran la intervención de un notario deberán constar en el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal, el cual deberá estar autorizado por esta Dependencia, mientras que el infractor omitió satisfacer dicho requisito, por lo que el acto jurídico en cuestión adolece de la formalidad que le impone dicho dispositivo legal, y su conducta es violatoria del artículo en comento.

Por otra parte, resulta necesario eliminar este tipo de prácticas tendientes a infringir en cualquier forma las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales, por lo que es conveniente inhibir conductas como la del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, con el objeto de evitar que los Notarios Públicos y muy especialmente aquellos Notarios del Patrimonio Inmueble Federal, se conduzcan con actitudes que atenten contra la legalidad y certeza jurídica de los actos que celebre el Gobierno Federal, pudiendo afectar severamente el patrimonio del Estado.

4. En cuanto a la reincidencia, no se encontró en los archivos de esta Unidad Administrativa, algún antecedente por el que se pueda determinar que con anterioridad se ha sancionado al LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, por contravenir las disposiciones



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 20 -

de la Ley General de Bienes Nacionales.

De acuerdo con lo anterior, existen 4 elementos a considerar como el 100%, por lo que a cada uno se le puede asignar un valor de 0 a 25%. Así, a la gravedad de la infracción, se le atribuye el 25%, pues de acuerdo con lo antes expuesto queda plenamente justificado; mientras que a los daños o perjuicios que se hubieren producido o pudieran producirse, al estar referidos a una posibilidad en términos de la fracción I del artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal y como ha quedado debidamente acreditado en el numeral 1 del presente Considerando; y al carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, según ha quedado precisado en el numeral 3 que antecede, se les atribuye a cada uno el 12.5%; y por último a la reincidencia se le atribuye el 0%, por no presentarse en este caso.

Por lo que en el presente asunto es dable aplicar un 50% de las cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, que establece el primer párrafo del artículo 152 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, considerando que el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la multa excesiva, esta Unidad de Normatividad toma en cuenta que el monto de la operación celebrada ante la fe del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, que dio origen a la infracción que nos ocupa, fue de \$3'550,000.00 (Tres Millones Quinientos Cincuenta Mil Pesos 00/100 M.N.), por lo que, según lo señalamos en términos del último párrafo del artículo 98 de la Ley General de Bienes Nacionales, y toda vez que el arancel correspondiente fija los honorarios de los notarios en el Distrito Federal en el 7% del monto de la operación, sus honorarios debieron ascender al menos a \$124,250.00 (Ciento Veinticuatro Mil Doscientos Cincuenta Pesos 00/100 M.N.), cantidad equivalente a la mitad del arancel antes referido, es decir al 3.5% de la operación contractual que nos ocupa.

Por lo antes expuesto y fundado es de resolverse y se

RESUELVE

PRIMERO. El LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, contravino lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley General de Bienes Nacionales, al haber hecho constar la Escritura Pública No. 1, en la que protocolizó la compraventa de los inmuebles ubicados en Paseo de la Reforma Núms. 362 y 364 en el Distrito Federal, celebrada por la Secretaría de Seguridad Pública en representación del Gobierno Federal con el Banco Unión, S.A. en liquidación y la inmobiliaria BCH, S.A. de C.V., en el protocolo especial para actos del Patrimonio Inmueble Federal a su cargo, sin que el mismo hubiera sido previamente autorizado por esta Secretaría,



SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y
NORMATIVIDAD.
UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE ADQUISICIONES, OBRAS
PÚBLICAS, SERVICIOS Y PATRIMONIO FEDERAL.

OFICIO: UNAOPSPF/309/DS/0069/2005

EXPEDIENTE: DS/666-N/2005

- 21 -

con lo que se ubicó en el supuesto del artículo 152 del invocado cuerpo legal, pues autorizó un acto jurídico en contra de las disposiciones de dicha Ley, tal y como ha quedado debidamente acreditado en los Considerandos Séptimo, Octavo, Noveno, Décimo y Décimo Primero de la presente resolución.

SEGUNDO. Se impone una multa al LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, de \$105,375.00 (CIENTO CINCO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), equivalente a 2500 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y que es de \$42.15 de acuerdo con la Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, vigente desde el 1 de enero de 2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2004, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 152, primer párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales.

TERCERO. Hágase del conocimiento del Tesorero de la Federación el contenido de la presente resolución, para que conforme a sus atribuciones se efectúe el cobro de la multa a que se refiere el Resolutivo Segundo de esta resolución.

CUARTO.- De conformidad con la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se hace del conocimiento del LIC. JAIME DE JESÚS MORENO CASTRO, en su calidad de Notario Público No. 783 del Distrito Federal, y del Patrimonio Inmueble Federal, que de conformidad con el artículo 83 de dicha Ley, tiene a su alcance para impugnar la presente resolución, el recurso de revisión.

QUINTO. Notifíquese.

Así lo proveyó y firma, el Titular de la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.

LIC. GERARDO SUÁREZ ISLAS.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) ACOSTA ROMERO, Miguel: **Teoría General del Derecho Administrativo**, Porrúa, 11ª edición, México, 1993.
- 2) ACOSTA ROMERO, Miguel; HERRAN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier: **Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada**, Porrúa, 54ª edición, México, 2000.
- 3) ÁLVAREZ GENDIN, Sabino: **Teoría y Práctica de lo Contenciosos Administrativo**, PAX, México, 1990.
- 4) ARELLANO GARCÍA, Carlos: **El Juicio de Amparo**, Porrúa, 5ª edición, México, 1999.
- 5) AVENDAÑO LÓPEZ, Raúl: **Comentarios a las Garantías Individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, SISTA, México, 1991.
- 6) BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto: **"Manual de Derecho Administrativo"**, Trillas, 2ª edición, México, 1997.
- 7) BAÑUELOS SÁNCHEZ, Froylán: **Derecho Notarial**, Cárdenas Editores, México, 1984.
- 8) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago: **Manual de Derecho Administrativo del Trabajo**, Porrúa, 3ª edición, México, 1990.
- 9) BRISEÑO SIERRA, Humberto: **El Proceso Administrativo en Ibero América**, UNAM, 2ª edición, México, 1993.

- 10) BURGOA, Ignacio: **El Juicio de Amparo**, Porrúa, 26ª edición, México, 1998.
- 11) BURGOA, Ignacio: **Las Garantías Individuales**, Porrúa, 36ª edición, México, 2003.
- 12) CARNELUTTI, Francesco, **Derecho Procesal Civil y Penal**, Edit. Pedagogía Iberoamericana, México, 1994.
- 13) CARRAL Y DE TERESA, Luis: **Derecho Notarial y Registral**, Porrúa. México, 1989.
- 14) CARRILLO FLORES, Antonio: **La Justicia Federal y la Administración Pública**, Porrúa, 3ª edición, México, 1993.
- 15) CASTREJON GARCÍA, Gabino: **Derecho Administrativo Mexicano**, Cárdenas Editores. 1ª edición, México, 2000.
- 16) DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto: **Elementos de Derecho Administrativo**, Limusa, 3ª reimpresión, México, 1991.
- 17) DIEZ, Manuel María: **Manual del Derecho Administrativo**, Editorial PAC, 3ª edición, México, 1990.
- 18) ESCOLA, Jorge Héctor: **Compendio de Derecho Administrativo. Volumen I**, Ediciones Depalma, 5ª edición, Argentina, 1990.
- 19) FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge: **Derecho Administrativo**, MacGraw Hill, 1ª edición, México, 1997.
- 20) FRAGA, Gabino: **Derecho Administrativo**, Porrúa, 33ª edición, México, 1994.

- 21) GUERRERO, Omar: **Teoría Administrativa de las Ciencia Política**, México, UNAM, 2ª edición, 1990.
- 22) MORENO, Daniel: **Derecho Constitucional**, Editorial PAX. 12a edición, México, 1990.
- 23) OLIVERA TORO, Jorge: **Manual del Derecho Administrativo**, Porrúa, 8ª edición, México, 1992.
- 24) OVALLE FAVELA, José: **Garantías Constitucionales del Proceso**, Oxford University Press, 2ª edición, México, 2002.
- 25) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo: **Derecho Notarial**, Porrúa, México, 2001.
- 26) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo: **Derecho Registral**, Porrúa, México, 2001.
- 27) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo: **Deontología Jurídica Ética del Abogado**, Porrúa, México, 1999.
- 28) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo: **Doctrina Notarial Internacional**, Porrúa, México, 2001.
- 29) PORRÚA PÉREZ, Francisco: **Teoría del Estado**, Porrúa, 10ª edición, México, 1993.
- 30) RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl: **Derecho Fiscal**, Harla, 3ª edición, México, 1992.
- 31) RUIZ MASSIEU, José Francisco: **Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana**, Limusa, México, 1991.

- 32) SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique: **Derecho Constitucional**, Porrúa, 8ª edición, México, 2003.
- 33) SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, **Acto Administrativo Procedimiento. Eficacia y Valides**, UNAM, México, 1988.
- 34) SERRA ROJAS, Andrés: **Derecho Administrativo**, Porrúa, 17ª edición, México, 1994.
- 35) TENA RAMÍREZ, Felipe: **Derecho Constitucional Mexicano**, Porrúa, 3ª edición, México, 1990.
- 36) VEDEL, Jorge: **Derecho Administrativo**, Editorial Aguilar, 3ª edición, Madrid, 1990
- 37) Instituto de Especialización Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Manual del Juicio de Amparo**, Themis, México, 1993.
- 38) Instituto de Investigaciones Jurídicas, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada**, Porrúa-UNAM, México, 2002, Tomos I y II.

OBRAS DE CONSULTA

- 1) **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Porrúa, México, 2002, Tomos V, VII, VIII y XI.

LEYES Y REGLAMENTOS

- 1) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, SEGOB, 11ª edición, México, 2003.

- 2) **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, D.O.F., México, 2003.
- 3) **Ley General de Bienes Nacionales**, SECODAM, México, 2000.
- 4) **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, Porrúa, México, 2003.
- 5) **Código Civil Federal**, Porrúa, México, 2003
- 6) **Código Federal de Procedimientos Civiles**, Porrúa, México, 2003
- 7) **Ley del Notariado para el Distrito Federal**, Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, 2000.
- 8) **Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública**, S.F.P., México, 2004.
- 9) **Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales**, SECODAM, 2000.