



407
rej

Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ACATLAN

ANALISIS JURIDICO DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS DE LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NORA CONCEPCION TERAN DEL VALLE

MEXICO, D. F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

**A DIOS, por permitirme la vida y por
brindarme en ella la oportunidad de
conocer una parte de la sabiduría
humana.**

**A MIS PADRES † PEDRO TERAN CASTRO
e IRENE DEL VALLE RIVERA, por darme la
vida, educarme en el seno familiar y por
brindarme su apoyo con sus consejos, de
todo corazón para ustedes.**

**A MIS HERMANOS EDNA, DULCE, PEDRO
Y BRAULIO, por compartir en el seno
familiar alegrías, tristezas, pobreza y
abundancia, y por su agradable compañía.**

**A MIS ABUELOS † PEDRO Y ESPERANZA,
TERAN CASTRO Y ATILANO Y LUPITA
DEL VALLE RIVERA, por su ejemplo de
lucha, sacrificio y amor a la vida, con todo
mi respeto y cariño.**

**A MIS FAMILIARES que con sus consejos
me dieron aliento para seguir
esforzándome y terminar lo que ahora soy**

**A MIS SOBRINOS OMAR, OSCAR,
ALONSO, SARA Y DULCE MARIA por
quererme y compartir las alegrías de su
vida.**

**A MI HIJO MIGUEL, por darme la fuerza y
el cariño para llegar algún día a ser tu
ejemplo.**

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, por haberme brindado la oportunidad de terminar una carrera, adentrarme en el camino del conocimiento.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLAN por su empeño en la formación de personas de bienestar y progreso, y por ofrecerme sus conocimientos y abrigo durante cuatro años.

A MI ASESOR LIC. NAYO PEREZ HERNANDEZ, por su apoyo y sugerencias brindadas por la realización del presente trabajo, así como el tiempo compartido. Gracias.

A cada una de las personas que integraron el Jurado Examinador, gracias por sus atinadas aportaciones y sugerencias en el transcurso de la elaboración de este trabajo.

A TODOS MIS PROFESORES, que de alguna forma contribuyeron en mi formación académica, cultural y personal, gracias por su empeño.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO PRIMERO. GENERALIDADES	
I.1 LA ACTIVIDAD DEL ESTADO	9
I.1.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO	9
I.1.2. ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	11
I.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA	13
I.2.1. PERSONALIDAD JURÍDICA	13
I.2.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA	16
I.2.3. LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	16
I.2.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU SUBDIVISION	17
I.2.4.1. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN	17

I.3 EL DERECHO ADMINISTRATIVO	23
I.3.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	23
I.3.2. MATERIAS QUE COMPRENDE	25
I.4 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	26
I.4.1. CONCEPTO	27
I.4.2. CARACTERISTICAS, REQUISITOS Y FORMALIDADES	30
I.4.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	31
I.5. EL ACTO ADMINISTRATIVO	34
I.5.1. LOS ELEMENTOS, CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	39
I.5.2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	44
I.5.3. LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	48
I.5.4. LA EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO	50
I.5.5. LA EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	55

CAPITULO SEGUNDO. EL ILICITO ADMINISTRATIVO	70
II.1 NOCION GENERAL	71
II.2 FACULTAD SANCIONADORA	75
II.3 EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO	79
II.4 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES	85
II.4.1 LA FINALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	98
II.4.2 EL PRESUPUESTO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS	100
II.5 PRINCIPIOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICION DE SANCIONES	119

**CAPITULO TERCERO. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN
LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 121**

III.1 LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 122

III.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL 124

III.3 DENOMINACION DE LA LEY, SU AMBITO DE APLICACION
Y CONTENIDO 124

III.4 LAS SANCIONES CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO 127

III.5 RECURSOS QUE LA LEY CONTEMPLA PARA COMBATIR
*LAS SANCIONES QUE SE IMPONGAN CON MOTIVO DE LA
COMISION DE INFRACCIONES* 131

III.6 COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 139

III.7 EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO PARA ATACAR LOS
ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, COMO LA
IMPOSICION DE LAS SANCIONES 140

CONCLUSIONES 145

BIBLIOGRAFIA 152

LEGISLACION 155

INTRODUCCION

México ha evolucionado vertiginosamente en múltiples ámbitos, la apertura, la globalización han provocado que la vida de nuestro País se desarrolle de una forma transparente de frente al mundo, en materia de economía, jurídica y sobre todo de política, ha dado pasos enormes pudiéndonos preciar de haber creado y desarrollado las instituciones, mecanismos e instrumentos que den verdadera certeza jurídica a las relaciones del Estado Mexicano con los particulares.

Las administraciones que han antecedido, así como la pasada realizaron reformas administrativas como parte del proyecto nacional, con el propósito de eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal, a través de la promoción de importantes cambios internos tendientes a erradicar viciosas prácticas administrativas, a la simplificación de trámites dentro de la Administración Pública Federal, mediante adecuaciones en el ámbito internos de las dependencias y reformas legales, las cuales nunca serán suficientes por profundas que sean sin lograr la verdadera justicia administrativa . Las múltiples leyes en materia administrativa, el aparato burocrático, la lentitud de muchos trámites que hay que lograr ante la administración, las ineficiencias , duplicidad de funciones, la inseguridad y estado de indefensión en materia jurídica que subsisten, han colocado a los gobernados en una situación difícil que hoy en día resulta impostergable dar una solución a través de un ordenamiento que contrarresten los aspectos nocivos de la función administrativa.

Por lo que respecta al procedimiento, salvo en la materia fiscal, había existido en el derecho administrativo una anarquía legislativa en la materia, ya que cada ordenamiento poseía su propio procedimiento administrativo especial, el cual fijaba principios propios a veces contradictorios, así como leyes que no prevenían el mismo, dando lugar a una situación de inseguridad jurídica, que como se señaló anteriormente redundaba en perjuicio de los gobernados que tenían que recurrir a las distintas instancias de la burocracia federal.

Por lo anterior, era necesario lograr un instrumento que asegurara un mínimo de unidades de principios y lograr así justicia administrativa, debiendo entender que esa justicia es lograr la concreción de su rama general en un especie. Así fue como después de años en que reconocidos juristas buscaron se creara un ordenamiento que integrara los principios básicos de todo acto administrativo con el fin de asegurar a los particulares, seguridad frente a la actuación del Poder Ejecutivo Federal, en sus funciones administrativas, en el seno del Congreso de la Unión se presentó, por parte del Diputado Federal Fauzi Hamdad Amad, la iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que fue aprobada y publicada, buscando con esto lograr el punto de vista jurídico, una actuación unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal.

El presente trabajo de tesis tiene como propósito, dar una visión general de lo que es la actividad del Estado en su función administrativa frente a los particulares, lo que constituye el Derecho Administrativo, la Administración Pública Federal en nuestro país, así como los principios teóricos y materiales del procedimiento administrativo y su efecto, el acto administrativo, principalmente en lo relativo a la facultad sancionadora del Poder Ejecutivo Federal.

Haremos una breve descripción del origen y trabajos previos que hubieron de ser realizados por los Poderes de la Unión, con la finalidad de que se integrara la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el presente trabajo se pretende realizar un análisis de la Ley, particularmente en el capítulo relativo a las sanciones e infracciones; encontrar cual es su fundamento en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cual es su ámbito de aplicación, así como en relación a la teoría del procedimiento y los principios que la inspiran.

CAPITULO I

GENERALIDADES

I.1. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

La organización jurídico-política que constituye el Estado, manifiesta su existencia a través de una serie de actividades. Por actividad del Estado entendemos al "conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva otorga."¹ Atribuciones que constituyen los medios necesarios para alcanzar los fines que el Estado persigue. El fin último del Estado, no puede ser otro que el bien común, y en consideración de la población, que es parte integrante, es denominado bien público. "Toda actividad del Estado tiene como fin último desde este punto de vista, cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie."² El maestro Miguel Acosta Romero señala: "en nuestra opinión, Actividad del Estado es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice."³

I.1.1. ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DEL ESTADO

La atribución y la función se diferencian en que la primera es el fondo y la segunda la forma de la actividad del Estado, es decir la segunda es la forma que se le da a esos

¹ Gabino Fraga, Derecho Administrativo, De. Porrúa, 1982, pág. 14.

² Jellinek, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Elementos de Derecho Administrativo, Ed. Limusa, 1986, pág. 30.

³ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 699.

actos materiales y jurídicos a los que nos hemos referido con anterioridad. Las atribuciones del Estado serán, las tareas específicas que se asignan al Estado para la realización de sus fines, estas atribuciones de forma general podemos decir que son: de policía o control, que comprende los actos necesarios para el mantenimiento del orden, la seguridad etc..., de regulación de la actividad económica de los particulares, de fomento de la vida económica cultural y social del país y por último de servicio público. Las atribuciones se plasman en las normas legales como facultades de sus órganos.

Montesquieu, concibe la famosa teoría de la separación de los poderes, la cual propone, que el poder contenga al poder, "lo que se lograría dividiendo el poder estatal y oponiendo las partes respectivas para que se refrenen reciprocamente; ello, a su vez, se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos constituidos por personas físicas distintas"⁴

El Estado puede realizar funciones de regulador de actividades o de ejecutor de las mismas, para lo cual crea órganos, a los cuales en virtud de un mandato legal se les atribuyen diversas potestades, en base al principio de separación de funciones; así tenemos que al Congreso se le asigna la función de creación de normas generales, abstractas y obligatorias, que deben regular la actuación de órganos y sujetos que están bajo la potestad del Estado; de esta misma forma la organización judicial, tendrá como principal función dar solución a los conflictos que se susciten por la aplicación de las

⁴ Agustín A. Gordillo, Teoría General del Derecho Administrativo, IEAL, Madrid 1984, pág. 83.

normas jurídicas, por último a la Administración Pública le corresponderá dar la difusión y ejecución a las normas jurídicas, así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia; la primera será la función legislativa, la segunda la judicial, y la tercera la administrativa, teniendo como órganos responsables a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente.

1.1.2. LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La función administrativa, cuyo contenido es materia del Derecho Administrativo, es la que en este caso nos interesa; desde el criterio formal se define como la actividad "que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo", ⁵ y desde el punto de vista material será " el acto administrativo".

El maestro **Serra Rojas** señala "que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por interés general y bajo un régimen de policía o control. La

⁵ Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 53.

importante actividad que corresponde a la función administrativa es encausada por el derecho administrativo."⁶

Las características de la función administrativa de acuerdo a lo que el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala, son las siguientes:

- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiesta a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos, tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.
- b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación por lo que se afirma que a través de ella se está realizando el Derecho.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico.⁷

Materialmente la función administrativa, en razón de su contenido, también la llevan a cabo los otros poderes, tanto el legislativo como el judicial, pero desde el punto de vista

⁶ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1992, págs. 58 y 59.

⁷ Lic. Humberto Delgadillo Gutiérrez. Elementos de Derecho Administrativo. De. Limusa México 1986, pág. 35.

formal la constituirá únicamente todas aquellas actuaciones que realice el Poder Ejecutivo, aun siendo que tengan el carácter de materialmente legislativas o judiciales.

Para concluir, las funciones administrativas son distintas formas en que se da a conocer la actividad del Estado y el contenido que se manifiesta en tareas específicas para cada órgano, son las atribuciones.

I.2 LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.2.1. PERSONALIDAD JURIDICA

Uno de los temas que más se han discutido, es el relativo a la personalidad jurídica de la Administración Pública, pero para abordar, tal punto es indispensable hablar de la personalidad jurídica del Estado. En México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como órgano político del Estado Mexicano, queda establecido en los artículos 39, 40 y 41, y como "persona jurídica colectiva"⁸ en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez. Ob. cit., pág. 73.

El Estado Mexicano por tanto es titular de Derechos y Obligaciones, y está sometido a un orden jurídico que las leyes le imponen, estos derechos y obligaciones, normalmente son de derecho público, aunque en determinados casos pueden ser de privado, lo cual ha provocado que se considere que posee doble personalidad, una de derecho público y otra de privado, en realidad se considera que dicha concepción es errónea aún existiendo jurisprudencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación que adopta tal posición.

Agustín A. Gordillo señala que: "La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos, y ello también es válido para el Estado. El Estado siempre actúa en el mismo plano; siempre bajo el orden jurídico; su personalidad es fuera de toda duda una sola, y los particulares tienen frente a él auténticos derechos subjetivos, que pueden hacer valer plenamente; si el Estado los desconoce, incurre en responsabilidad. La actuación del Estado Moderno está en su casi totalidad sometida al derecho público. Incluso aunque existiera una aplicación alternativa de derecho público o privado a la actuación estatal, ello no sería fundamento suficiente para hablar de doble personalidad del Estado." ⁹ Ya que sería absurdo asegurar que por el hecho de que a determinada persona jurídica se le apliquen más de un grupo de normas se le atribuyeran diversas personalidades.

⁹ Agustín A. Gordillo, Teoría General del Derecho Administrativo, IEAL, Madrid, 1984, pág. 51.

Distinguiéndose varios órganos con personalidad, constitucionalmente el Estado Mexicano se integra con tres personas jurídicas, la Federación, las Entidades Federativas, y los Municipios; el primero es el que en este caso más nos interesa, actúa por medio de sus poderes fundamentales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En nuestro país, el mas importante es el Ejecutivo, el cual requiere en virtud de las relaciones que sostiene con los particulares, de personalidades definidas para lograr mantenerlas, el maestro Nava Negrete señala que no es la Administración Pública la que posee tal personalidad sino que ésta encierra un conjunto de sujetos de derechos y obligaciones.

Por su parte el Maestro **Andrés Serra Rojas**, señala: "La personalidad jurídica de la administración pública, o con mejor expresión de las administraciones públicas, es ya un principio generalmente aceptado, sin que por ello se destruya la necesidad de una personalidad jurídica internacional del Estado, de acuerdo con los principios constitucionales."¹⁰

El maestro Gabino Fraga, en su obra Derecho Administrativo señala que, "la Administración Pública no tiene personalidad, si no que constituye un medio a través del cual el Estado manifiesta su personalidad".¹¹

¹⁰ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, De. Porrúa, México, 1992, págs. 26-28.

¹¹ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 119.

1.2.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Por administración en su sentido mas amplio entendemos: "es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta por medio de una estructura que nos lleva a una acción afectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas."¹²

La administración pública podríamos definirla como la organización especial del Estado así como el proceso necesario para alcanzar la satisfacción de los intereses colectivos que corresponden al Estado y está a cargo del Poder Ejecutivo de la Federación.

1.2.3. LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Estado manifiesta su actividad y voluntad a través de órganos. Algunos autores lo definen como "un conjunto de atribuciones o de competencias que será luego desempeñado por una persona física determinada."¹³ Para otros autores es la suma de ambos.

¹² George Landrog, citado por Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. pág. 70.

¹³ Agustín A. Gordillo, Ob. Cit. pág. 201.

I.2.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SU SUBDIVISION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el primer párrafo del artículo 49 establece a la letra:

Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

El poder ejecutivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 89 de nuestra Ley Suprema, se deposita para su ejercicio "en un solo Individuo que se denominará Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", el cual tendrá como facultades, entre otras, promulgar y ejecutar las leyes que el Congreso de la Unión expida, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, en términos del artículo de referencia. A la Administración Pública Federal como parte del Poder Ejecutivo Federal le corresponderá el despacho de los asuntos del orden administrativo de la Federación conforme a lo que disponga la Ley Orgánica que el Congreso expida.

I.2.4.1. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN

En virtud de la actividad que la Administración Pública desarrolla en nuestro país, constitucional y funcionalmente se divide en centralizada y descentralizada, con la finalidad de que sea más eficaz en sus cometidos, los negocios del orden administrativo,

estarán a cargo de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales integrarán la Administración Pública Centralizada, las entidades de la Administración Pública Paraestatal integrarán a la descentralizada, las cuales son consideradas, como unidades auxiliares de la Administración Pública Federal.

La centralización administrativa, existe cuando los órganos que la integran se encuentran agrupados en diversos niveles, todos en una situación de dependencia del superior jerárquico, pues el régimen centralizado es la forma característica en la que se ha venido organizando el Poder Ejecutivo, el cual como ya lo habíamos señalado está encabezado por un solo individuo denominado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, su organización es a manera de triángulo, en cuyo vértice superior se encuentra el Presidente de la República, "titular de la Administración Pública y del Gobierno", debajo de él, en orden jerárquico, se sitúan los órganos administrativos.

Esos órganos administrativos mencionados son conocidos como, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, los cuales conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, les son atribuidas áreas específicas de competencia, requiriendo de sujetos o personas físicas que ejerciten dichas competencias; por tanto en relación a los órganos del Estado, las Secretarías de Estado, son órganos administrativos, los cuales tendrán un titular al frente de la misma.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, integrando a la primera, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y la segunda integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Por otra parte el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece para su estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, que el Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

Secretaría de Energía

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

Departamento del Distrito Federal

Los órganos a que nos hemos referido con anterioridad, están encabezados por un titular los cuales tendrán las facultades, en primera instancia, la Dirección General, de la unidad burocrática de la que están a cargo.

Los poderes jurídicos de los Secretarios de Estado son:

a) Ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas que se encuentran a sus órdenes de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estima razonable.

b) Tomar las decisiones ejecutorias importantes que exigen la marcha del servicio. No tienen el poder reglamentario, pero si emiten decisiones particulares.

c) Representar la Administración Pública, que como persona moral, le concierne a la Secretaría, la administración de los bienes del dominio público afectos al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante tribunales de acuerdo con la Ley.

d) El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso de autoridad responsable.

e) Ejercer sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.

f) El Secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen."¹⁴

La Administración Pública Federal Paraestatal, está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en

¹⁴ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., pág. 546.

los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades a que hemos hecho referencia con anterioridad.

Los organismos descentralizados, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Organica de la Administración Pública Federal, son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten; las empresas de participación estatal mayoritaria, son: las sociedades nacionales de crédito, así como cualquier sociedad de la naturaleza que sea que su capital social, esté integrado en más de un 50%, por aportaciones propiedad conjunta o separadamente del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales; que en la integración de su capital social figuren títulos representativos de serie especial que solo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno, o bien al Director General o cuando tenga facultades para vetar las decisiones del órgano de gobierno; los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, poseen en relación con la administración pública centralizada, personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía administrativa y técnica, aún cuando para su control en su operación, el Ejecutivo Federal las agrupa en sectores definidos en consideración a su objeto y en

relación con la esfera de competencia que poseen las dependencias de la administración pública centralizada.

I.3. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I.3.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Existen diversos conceptos elaborados en relación al concepto de Derecho Administrativo, entre los cuales se encuentran:

La Teoría Formalista la cual lo define como el estudio de la organización, funcionamiento y procedimientos del Poder Ejecutivo, definición que como nos señala el maestro **Gabino Fraga**, ha sido criticada por que sólo adopta un criterio formal y no precisa ni el contenido de las normas de tal organización ni el funcionamiento.

La Teoría Realista: define al derecho administrativo como "el conjunto de reglas relativas a los servicios."¹⁵

¹⁵ Jéze Gastón, citado por Gabino Fraga, Ob. Cit. pág. 92.

Otros autores lo han definido como las reglas que regulan las relaciones Estado-particulares, por último, el maestro **Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez** lo define en su obra **Elementos del Derecho Administrativo**, como: "la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan."¹⁶

El maestro **Gabino Fraga**, define al derecho administrativo como: "rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa."¹⁷

Por su parte el maestro **Andrés Serra Rojas**, nos brinda el siguiente concepto de **Derecho Administrativo**: "rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales."¹⁸

¹⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Ob. Cit., pág. 43.

¹⁷ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 13.

¹⁸ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 132.

I.3.2. MATERIAS QUE COMPRENDE

Principalmente el derecho administrativo regula:

- a) La estructura de la Administración Pública a fin de conocer sus formas de organización, naturaleza jurídica, competencia y jerarquías.
- b) Los medios financieros y patrimoniales que la Administración requiere para la realización de sus fines.
- c) La actividad de la Administración Pública manifestada en procedimientos, actos administrativos, contratos administrativos, concesiones, servicios públicos.
- d) Los medios con que cuenta, como atribuciones, facultades regladas y discrecionales, poderes de policía, ejecutoriedad de sus actos; bienes del dominio público y del dominio privado de nación.
- e) Relaciones que genera con los servidores públicos a su servicio así como con los gobernados, procedimientos administrativos, controles y responsabilidades.
- f) La situación de los particulares con relación a la Administración.

I.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El ejercicio de cada una de las funciones del Estado, como la Legislativa, la Judicial y la Administrativa, solo puede llegar a realizarse a través de actos, en los cuales se expresa su voluntad. El Estado Mexicano es un Estado de Derecho, por tanto se subordina su actuación a los principios del orden jurídico. Todos los poderes públicos, el Legislativo, Judicial y especialmente el Ejecutivo en virtud del principio de legalidad que nos rigen, deben de subordinar su función a lo dispuesto por la ley.

"La voluntad del Estado en materia administrativa, se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren de un conjunto de formalidades y actos que les precedan y los preparan, lo que constituye el procedimiento administrativo de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial".¹⁹ El procedimiento administrativo, tal como lo señala el maestro don Andrés Serra Rojas, no debe ser confundido con aquel procedimiento que se lleva ante los tribunales contenciosos administrativos, ese conjunto de actos y formalidades son necesarios, indispensables para dotar al acto de plena validez y perfección, además de lograr un fin determinado.

¹⁹ Gabino Fraga, Ob. Cit., pág. 255.

I.4.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, los conceptos proceso y procedimiento, se han prestado en innumerables ocasiones a confusiones, utilizándose como sinónimos, por lo que considero indispensable distinguirlos previamente. Así vemos que el proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa "avanzar a través de sucesivos momentos", por lo que toda actividad que se componga de distintos actos, con unidad en su propósito constituirá un proceso, y al referimos a la forma en que se realizan tales actos estaremos frente a un procedimiento.

Desde el punto de vista jurídico, el proceso siempre ha sido identificado principalmente con la actividad judicial, considerándose como el conjunto de actuaciones que concluyen con la sentencia ante una autoridad judicial, lo anterior a diferencia del procedimiento que se aplica a todas las materias.

Carnelutti, afirma que: " proceso es judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales, es decir, los que realizan ante los órganos del poder administrativo que resuelven conflictos. Para este autor, el proceso es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción".²⁰

²⁰ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 578.

En materia jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si se considera que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por la vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponderá emitir al órgano administrativo.

En los procedimientos tanto judicial como administrativo, en la mayor parte de los casos tienen la necesidad, de que los particulares intervengan en los mismos, debido a que existen intereses que en un momento dado pueden ser afectados por la sentencia o el acto que se deriven de los mismos. Por esta razón, el procedimiento administrativo, adquiere una importancia de gran magnitud cuando el "acto es de carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones: o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial, o, en fin, ha organizado un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial."²¹

Como señalamos con anterioridad los órganos del Estado en base al principio de legalidad, no pueden desarrollar sus funciones si no es con apego irrestricto a las normas legales, la Ley Administrativa consta de tres partes esenciales, una sustantiva,

²¹ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 255.

una adjetiva y por último aquella que establece las sanciones; cabe mencionar que en nuestro país, existen una gran variedad de leyes administrativas que no cuentan con un ²²procedimiento legal, lo cual había hecho patente la necesidad de una Ley que estableciera las bases para un procedimiento administrativo, con la publicación de la ley Federal de Procedimiento Administrativo, se da un gran paso en este aspecto, a esta Ley nos referiremos más adelante en este trabajo ocupando el capítulo más importante de nuestro estudio.

Para el **maestro Acosta Romero**, el Procedimiento Administrativo es "el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas."²³

El procedimiento administrativo, es "un elemento formal del acto administrativo, que domina la casi totalidad del acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública."²⁴ El procedimiento de acuerdo a lo que la doctrina administrativa establece debe de regular los siguientes elementos:

²²

²³ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso, Ed. Porrúa, México, 1993, pág. 775.

²⁴ Andrés Seera Rojas, Ob. cit., pág. 268.

a) La fijación del supuesto hecho; b) la participación de una pluralidad de sujetos u órganos, c) la necesidad de adoptar ciertas reglas de actuación y d) la participación de las personas que tienen la condición de partes en el procedimiento.

I.4.2. CARACTERISTICAS, REQUISITOS Y FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo para garantizar a los particulares, seguridad cuando éstos participan en él, de que no se cometerán arbitrariedades en su contra, posee una serie de requisitos, "que sea por escrito, motivado y que dé 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 y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso"²⁵ formalidades que la autoridad debe de cumplir para lograr un resultado determinado, "en este caso asegurar el interés general."²⁶

Además se considera que los administrados constitucionalmente de acuerdo a los principios que el artículo 16 establece, deben de gozar de los siguientes derechos como

²⁵ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 268

²⁶ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 778.

lo señala el maestro Miguel Acosta Romero: "El Derecho a la competencia, a la forma, al motivo y a la legalidad."

En el caso en que los actos no afecten a particulares es obvio que no habría que llenar dichos requisitos, debiendo indicar que no debe dejar de observarse el principio de legalidad en todos los casos.

1.4.3. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

De acuerdo con el maestro Agustín A. Gordillo, los principios que forman el procedimiento administrativo se agrupan en dos, aquellos que son similares al proceso judicial, otros que garantizan la intervención de los particulares o gobernados y aquellos que son externos al procedimiento.

Dromi, citado por el Lic. Luis Humberto Delgadillo, señala que: "Los principios fundamentales del procedimiento administrativo son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo, y los divide *en principios substanciales y principios formales.*"²⁷

²⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ob. cit., pág. 161.

PRINCIPIOS SUBSTANCIALES consta de los siguientes principios:

a) El principio de legalidad, éste principio es la base de la actuación de la administración, el cual está integrado por los siguientes aspectos: El de normatividad jurídica, ya que todo el funcionamiento de la actividad del Estado, en todo momento deberá de tener fundamento en una disposición de carácter legal. El de jerarquía normativa, toda norma que haya sido expedida por una autoridad de cierto nivel jerárquico, no podrá ser modificada por uno de nivel inferior. El de igualdad jurídica, esta se refiere a que no podrá ningún órgano de la Administración, otorgar privilegio alguno, o negar derechos legítimos a particulares. El de razonabilidad, este principio obliga a la autoridad a apreciar de manera objetiva los hechos debiendo de verificarlos.

b) El principio de defensa o de proceso debido, el cual integra el denominado derecho de audiencia, en virtud del cual debe de oírse al afectado, permitírsele presentar pruebas y por lo tanto su debido desahogo, así como a obtener una resolución fundada teniendo la posibilidad de impugnarla.

c) El principio de gratuidad el cual implica que ningún procedimiento podrá tener costo.

PRINCIPIOS FÓRMALES O DE FORMALIDAD COMPRENDE:

- a) El principio de oficialidad, la administración deberá de dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de aquellas actuaciones que resulten necesarias para la resolución del asunto.

- b) El principio de informalidad, se pretende con el mismo evitar las formalidades que obstaculicen el procedimiento.

- c) El principio de eficacia, a través de éste se pretende obtener los mejores resultados de la actuación de los órganos de la administración, en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su título tercero establece las disposiciones generales en relación al procedimiento administrativo, las cuales serán aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa. Debiendo la actuación de la administración sujetarse a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

A lo largo de esta investigación, serán plenamente desarrollados la figura jurídica del acto administrativo, así como el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una vez precisados estos presupuestos iniciales, a continuación trataremos a una de las figuras jurídicas de mayor importancia en el derecho administrativo, a saber: El Acto Administrativo.

I.5 EL ACTO ADMINISTRATIVO

Como señalamos con anterioridad, el Estado, manifiesta su existencia a través de una serie de actividades, cuya finalidad principal es la de dar satisfacción al interés general, a la Administración Pública como órgano de éste, por función administrativa, debemos entender "el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado."²⁸ El acto administrativo, es la manifestación material de la actividad de la administración pública al encauzar el ejercicio de la función administrativa, estos actos de índole y naturaleza diversa, crean desde luego derechos y obligaciones.

El acto administrativo es una especie del género, acto jurídico, participando de las características de este último, es decir el acto jurídico "es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos",²⁹ por acto jurídico generalmente entendemos, a aquella

²⁸ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 699.

²⁹ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 715.

manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

"El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."³⁰

" El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."³¹

El maestro don **Andrés Serra Rojas**, resume los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

a) El acto administrativo, es un acto jurídico de derecho público que emana de la Administración pública y está sometido al Derecho Administrativo, excluyéndose

³⁰ Idem, pág. 718.

³¹ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 230.

así, los actos públicos, o bien emanados de los órganos o poderes legislativos o judicial, aun teniendo un contenido administrativo, así como aquellos actos de los administrados. Los actos que realiza el Estado a través de los distintos órganos que la componen, como son los poderes de la unión, se pueden clasificar en base a dos criterios, uno formal y otro material, el criterio formal consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, independientemente de su contenido y el material pretende en base a sus características esenciales atribuirle su naturaleza.

b) Su naturaleza no normativa, a diferencia de las normas jurídicas, se agota con su cumplimiento.

c) Es una decisión ejecutoria, no contenciosa, lo que significa que constituye una declaración puramente intelectual.

d) Emanada de una autoridad administrativa, ya unitaria o colegiada, en el ejercicio de sus funciones administrativas.

e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta.

f) La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva.

g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.

Para los efectos del presente estudio, nosotros definiremos el acto administrativo como:

La manifestación unilateral de la voluntad externa, ejecutiva o declarativa, resultado de una decisión administrativa emitida por la autoridad administrativa, dentro de su ámbito legal, un tanto ente público, el cual crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue situaciones jurídicas particulares o subjetivas y cuya finalidad, es lograr el interés general.

Del anterior concepto podemos desprender lo siguiente:

1) El acto administrativo presupone la existencia de una decisión unilateral administrativa del titular del órgano emisor del acto, a este respecto Manuel María Díez indica que: "el acto administrativo necesariamente debe provenir de un órgano del Poder Ejecutivo y tener un contenido administrativo,"³²

2) Es una manifestación de voluntad, en tanto y por lo mismo puede tener como consecuencia el crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones;

³² Manuel María Díez, Derecho Administrativo, De. Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1974, pág. 204.

- 3) Requiere la expresión externa de la voluntad que será asimismo unilateral;
- 4) Generalmente ejecutivo (cobro de impuestos) pero puede ser solamente declarativo (acta de nacimiento);³³
- 5) La decisión es del órgano administrativo, dentro del marco legal establecido y en ejercicio de sus atribuciones de ente público;
- 6) Su fin inmediato será el interés de la colectividad; y,
- 7) En la mayoría de los casos creará una situación jurídica particular aunque no excluye la posibilidad de crear un estado jurídico general o una combinación de ambos.³⁴

Para concluir con este apartado, mencionaré que dada la complejidad de la acción y gestión administrativa, sería imposible el conceptualizar al acto administrativo de forma que abarcara toda la actividad de los órganos del Estado, centralizados, descentralizados, empresas públicas, etc., ya que la variedad de actos que éstos realizan es tan amplia, que escapan al mencionado concepto.

³³ Miguel Acosta Romero, Ob. Cit., pág. 625.

³⁴ Ibidem

I.5.1. LOS ELEMENTOS, REQUISITOS Y CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, los cuales son de acuerdo con el maestro **Gabino Fraga**: "a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objetivo; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma." ³⁵ Al respecto el maestro **Miguel Acosta Romero**, señala que, el motivo y el fin, no constituyen elementos, sino requisitos del acto, dichos elementos del acto administrativo se pueden agrupar en subjetivos y objetivos.

Subjetivos:

a) Sujeto, el cual esta integrado por el órgano de la administración que a su cargo correrá la creación del acto administrativo puede calificarse como sujeto activo del mismo, en base a la definición del maestro **Gabino Fraga**, de autoridad como aquel órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado, y los gobernados a quienes va dirigido el acto, serán los sujetos pasivos del mismo; la competencia del órgano de la administración pública constituirá un requisito.

b) La voluntad, puede entenderse como, la facultad o potencia que mueve a hacer algo, la manifestación de la voluntad consiste en "la expresión del proceso

³⁵ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 267.

volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que puede ser perceptible", ³⁶ dicha manifestación deberá ceñirse o reunir determinados requisitos que son: Ser espontánea y libre, dentro de las facultades que la ley le otorga, no estar viciada por dolo o violencia, etc.; y expresarse en los términos que la ley establece.

Como elementos objetivos encontramos:

a) El objeto, el cual se puede dividir en dos: uno directo y otro indirecto; el primero, es en si, la creación, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la actividad de la autoridad y de su competencia, el segundo es el cumplimiento de los cometidos del órgano de gobierno, ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada.

b) El motivo, que para el maestro Miguel Acosta Romero, es una modalidad o circunstancia del acto, consiste en la causa que, es tomada en cuenta para la emisión del acto, es la situación legal o de hecho que la ley establece como presupuesto del acto.

c) El fin, es el propósito que persigue la autoridad administrativa con la emisión del acto.

³⁶ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 727.

d) La forma, constituye la manifestación material del acto, observando el procedimiento prescrito para la elaboración del acto, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos; no obstante, la forma puede tener diferentes variantes, la forma escrita es la más utilizada en Derecho Administrativo y se manifiesta en acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas, etc.

Los requisitos del acto administrativo, constituyen el elemento formal de dicho acto administrativo, y que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige, la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su Título Segundo, Capítulo Primero; artículos 3º y 4º, establecen cuales son los requisitos, que el acto administrativo debe de observar aún cuando se refiere a elementos; por lo que transcribimos a la letra.

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

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a circunstancias de 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 perseguir otros fines distintos;

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. Estar fundado y motivado debidamente;

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, causas 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. Ser expedido en su caso por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;

XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de la emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse, deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo.;

XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en la ley.

Artículo 4º.- Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzca efectos jurídicos, y los de carácter individual, deberán publicarse en dicho órgano Informativo, cuando así lo establezcan las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, que afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación, para dar oportunidad a los interesados de formular

observaciones sobre las medidas y propuestas para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal, deberán publicarse previamente para su aplicación en el Diario Oficial de la Federación."

1.5.2. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La doctrina, ha clasificado al acto administrativo en virtud de la complejidad de la actividad de la Administración, de los diversos intereses y fines que persigue, de conformidad a lo siguiente:

a) En actos de autoridad y de gestión, una de las mas antiguas clasificaciones es esta, los primeros son aquellos que: "el Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresiones de su voluntad y se fundan en razones de orden público,"³⁷ los segundos, son aquellos en que el Estado, se coloca en el plano de los gobernados.

³⁷ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 237.

b) Por su finalidad, son actos instrumentales, definitivos y de ejercicio. Los instrumentales, son aquellos que preparan o son medios que para la realización de las actividades de la administración, comprendiendo los actos preliminares, de trámite o preparación,³⁸ son indispensables para la eficiente realización de las funciones administrativas. Los denominados definitivos, son aquellos que implican propiamente el espacio de función de la administración pública, como la concesión. Los de ejecución tienen como finalidad dar cumplimiento al acto definitivo o principal.

c) En base a las voluntades que concurren en su creación, pueden ser actos unilaterales o simples, en los cuales intervienen un solo ente administrativo, ya sea colectivo o individual; el acto complejo que es plurilateral, o sea de dos o más voluntades, ya sean públicas o privadas, como ejemplo está el refrendo ministerial, estos actos pueden ser actos colegiados, que surgen de comisiones o consejos, como ejemplo, las resoluciones de las comisiones intersecretariales, y los actos unión en los cuales intervienen varias voluntades con fines distintos; el acto colectivo, es aquél que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad, para su manifestación de forma colectiva, pero permaneciendo jurídicamente autónoma.

d) En virtud del efecto que producen, los actos se clasifican en, aquellos que amplían las facultades de los particulares, como ejemplo encontramos, la licencia, la concesión, etc....; aquellos que al contrario de los antes citados limitan las facultades particulares,

³⁸ Idem, pág. 238.

como las penas disciplinarias, arresto por 36 horas, revocación de licencias, etc...; los actos que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano; los actos de ejecución forzosa, en los cuales la autoridad coacciona a los particulares que se niegan a obedecer un ordenamiento legal o administrativo.

e) Los meros actos administrativos, que pueden ser los que resultan de la manifestación de un juicio o apreciación u opinión, o bien, aquellos que únicamente manifiestan un reconocimiento, como la publicación en un Diario Oficial, o bien el registro de actos o hechos.

f) Por su radio de aplicación, aquellos que resultan de una actividad reglada, los cuales consisten en una mera aplicación de la ley; aquellos que resultan de una actividad discrecional, cuando la ley así lo autoriza a la autoridad.

g) Los actos clasificados en relación a su objetivo; el acto regla, es el que crea situaciones jurídicas generales y abstractas, como el reglamento; el acto condición, se dice que, es aquel por medio del cual el Estado aplica una norma general a un caso concreto, esta última especie es criticada por el maestro Miguel Acosta Romero, ya que según su criterio no condiciona la aplicación de la ley si no que la aplican; el acto subjetivo que crea situaciones jurídicas individuales, y por último el jurisdiccional en el

cual el órgano, en base a una situación controvertida declara una situación jurídica o bien de hecho.

h) Por razón de su contenido, pueden ser de trámite, los cuales preparan una resolución administrativa, no tienen el carácter de resolutorio y los definitivos, que son la consecuencia y dan fin a un procedimiento administrativo. Otra clasificación por su contenido son los imperativos, los cuales contienen un mandato o una prohibición jurídicos conformadores, que fundan, modifican o extinguen una situación jurídica concreta; declaratorios, declaran en relación a determinadas propiedades de personas o cosas, y por último los registrales, como la inscripción en algún registro.

i) Actos administrativos internos, los cuales no producen efectos frente a terceros, únicamente regulan situaciones internas de los órganos que los emiten y los externos los cuales producen efectos frente a terceros.

1.5.3. LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Todo acto administrativo, necesariamente, está destinado a producir efectos, para lo cual se requerirá que, el acto sea válido, eficaz y perfecto, lo cual no siempre se da. Al adquirir fuerza obligatoria, ofrece como características, la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la revocabilidad y la retroactividad.

El maestro Miguel Acosta Romero, estima que, los efectos de un acto administrativo pueden ser directos o indirectos, los primeros serán la creación de situaciones jurídicas, su modificación, transmisión, declaración, etc..., los efectos indirectos consisten en la realización de la actividad encomendada al órgano administrativo, pues todo acto administrativo además, producirá efectos ante el autor del mismo, el causahabiente y frente a terceros.

Los efectos que resultan de un acto administrativo, traen como consecuencia un derecho personalísimo o administrativo, tal como lo señala el maestro Acosta Romero, cuyo contenido generalmente, es personalísimo e intransferible, cuyo contenido patrimonial, está sujeto a las normas que lo regulan.

La validez de los actos administrativos, derivan de la presunción legal, en favor de los actos de autoridad, los cuales subsisten en tanto no se demuestre que no lo es, para que un acto pueda surtir efectos, además de válido, deberá ser eficaz, lo que se produce con el debido conocimiento del gobernado a través de la notificación, de esta forma, el acto adquiere ejecutividad, es decir, la cualidad de producir sus efectos, sin necesidad de una autorización posterior, aún en caso de que no exista la voluntad de quien es el destinatario, debemos de distinguir claramente la ejecutividad, de la ejecutoriedad del acto, la primera, es la fuerza intrínseca del acto, y la ejecutoriedad, es la facultad de la autoridad "competente" de ejecutar el acto, el acto administrativo es ejecutivo en virtud de la ley ya que autoriza a los órganos de la administración a emitir sus propias

resoluciones sin la necesidad de que otro poder de la unión intervenga, teniendo la función administrativa como elemento, aquel que le garantiza la acción estatal tendiente a la consecución de los fines del Estado.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 8º, 9º y 10º señalan:

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

Art. 9º.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe."

Art. 10º.- Si el acto administrativo requiere de órgano o autoridades distintas del que lo emita, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia hasta en tanto aquella no se produzca.

I.5.4. LA EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo, como lo señalamos con anterioridad, una vez que ha cumplido con todos los requisitos legales, para ser eficaz, deberá de surtir todos sus efectos, salvo que exista alguna condición cuando así lo exija su propio contenido, por requerir de alguna notificación, registro o aprobación de alguna otra autoridad administrativa o esté pendiente algún recurso de solución, según lo señala el maestro Andrés Serra Rojas.

El acto administrativo, requiere para su cumplimiento, de la Administración Pública la cual contará con los medios para tal fin, el gobernado, podrá en su caso cumplir con el mismo de forma voluntaria, caso en el cual se estará ejecutando el acto, con la colaboración del sujeto que sea destinatario de éste, en caso contrario, se deberá proceder a la ejecución forzosa a través de los procedimientos que la ley prevé, como lo señalamos con anterioridad, la autoridad competente tiene como facultad, el ejecutar los actos que de ella emanan a lo cual se le denomina ejecutoriedad. La ejecutividad del acto que es una característica del mismo, es la fuerza intrínseca del acto, es que el acto debe de producir sus efectos.

Debemos aclarar que no siempre la autoridad facultada para emitir el acto, lo es para ejecutarla.

En un párrafo anterior señalamos que, el destinatario del acto administrativo en ocasiones puede negarse a cumplir voluntariamente el acto administrativo con él, pero puede no hacerlo, situación que se denomina ejecutoriedad a la que nos hemos ya referido, al respecto Garrido Falla, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, sugiere que: "se le denomine ejecución forzosa, o de acción de oficio. En el caso que debe aplicarse este principio de ejecución forzosa, el órgano de la administración facultado, deberá de ceñirse al procedimiento de ejecución que la ley prevea."³⁹

"Los fines que tiene a su cargo la administración pública, no serían posibles, si no contara con la amplia facultad que tiene todo poder de imponerse a la obediencia general. El principio de legalidad de los actos administrativos se funda en su propia organización política, que tiene que establecer los medios adecuados para que los poderes puedan cumplir con su finalidad con la mayor eficacia posible."⁴⁰ Debemos señalar, que dichas facultades no pueden existir de hecho, sino que deben de estar plasmadas en un ordenamiento legal.

³⁹ Toda autoridad u órgano público que tenga dentro de sus facultades la creación de actos, deberá tener aquellas que lo lleven a dar cumplimiento a las mismas.

⁴⁰ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 303.

Los medios a través de los cuales se realiza o lleva a cabo la ejecutoriedad de los actos por la vía administrativa de acuerdo con el maestro Andrés Serra Rojas, podemos dividirlos en las siguientes: la acción administrativa sobre los bienes del afectado; sobre la persona afectada; la ejecución subsidiaria o actos no personales; ocupación, entrega o modalidades de un bien determinado; la aplicación de sanciones administrativas; los medios de apremio del régimen de policía; el lanzamiento administrativo; el uso de la fuerza pública.

La ejecución puede llevarse a cabo también a través de la vía judicial, debiendo distinguir con anticipación la ejecución por la vía judicial, al control jurisdiccional de los actos administrativos el cual tiene como finalidad hacer una revisión de la legalidad de los mismos.

El Poder Judicial, no tiene facultades normalmente para intervenir en la ejecución de los actos administrativos, "su intervención en actos del Ejecutivo sólo tiene lugar en las controversias que se susciten: a) cuando violan garantías individuales o invaden la soberanía de los Estados, así lo establece el artículo 103 de la Constitución Política ; b) cuando la Federación es parte según lo establece la fracción III del artículo 104 de la Constitución Política; según algunos autores, cuando verse sobre la aplicación y cumplimiento de leyes federales según lo establece la fracción I, del artículo 104, de nuestra carta magna."⁴¹

⁴¹ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 286.

Se ha establecido por la vía de excepción que, la ejecución de los actos se lleve a cabo por la vía judicial, cuando una ley así lo señale, el maestro Andrés Será Rojas citados principios jurisprudenciales:

1.- "Las autoridades administrativas carecen de facultades para privar de su posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse sino por autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene. Tesis Jurisprudencial número 27.Jur.1917-1965, pág. 47."

2.- "Las autoridades administrativas carecen de facultades para decidir asuntos contenciosos, que son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales" Tesis jurisprudencial número 28.Jur.1917-1965, pág.47"

Por su parte el maestro Gabino Fraga, señala que: "desde el punto de vista constitucional es perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, nuestro régimen legal se ha resistido en principio a admitir la existencia de esa facultad, pues ha considerado por una parte, que no es la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad, y por otra que no hay inconveniente constitucional en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial encomiende a este último el procedimiento de ejecución del acto administrativo."⁴²

⁴² Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 287.

Con anterioridad, nos referimos a los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, los cuales en términos generales señalan o bien afirman lo antes expuesto; el artículo 8 del mismo ordenamiento, establece que "El acto administrativo será válido hasta en tanto no se haya declarado su invalidez", siendo eficaz y exigible una vez que haya surtido efecto la notificación legalmente realizada.

I.5.5. LA EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El capítulo cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, intitulado, **De la Extinción del Acto Administrativo**, señala en el artículo 11:

Artículo 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

I. Cumplimiento de su finalidad.

II. Expiración de plazo.

III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y este no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto.

IV. Por acaecimiento de una condición resolutoria.

V. Por renuncia del interesado cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, y

VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia".

Además de los casos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece, es posible, que el acto tenga otras irregularidades. Los actos administrativos, son válidos, tal como lo estudiamos con anterioridad, cuando los elementos internos y externos que lo integran concurren, y en caso de que alguno de estos elementos, falte absoluta o parcialmente, estos actos poseen la presunción de validez que permite que produzcan sus efectos en tanto no se pruebe que no lo son.

"La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben de integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan sus efectos".⁴³

⁴³ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Ob. cit., pág. 185.

La legislación de la materia, no ha sido uniforme en relación al tratamiento que debe dársele al acto administrativo que posean alguna irregularidad, razón por la cual, se había aplicado supletoriamente la teoría tripartita que consignan los artículos 2224 al 2242 del Código Civil para el Distrito Federal, los cuales reconocen diversos grados de invalidez como son, la inexistencia, y las nulidades relativa y absoluta. A partir de la publicación y entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podemos encontrar, el día de hoy en dicho ordenamiento, la posibilidad de que los actos irregulares sean nulos o anulables, según sea el caso, a lo cual haremos referencia más adelante.

En materia administrativa, no ha sido posible integrar una teoría de la invalidez del acto administrativo, Gastón Jéze, citado por Gabino Fraga, señala que: "la teoría de las nulidades debe ser muy matizada para lograr armonía entre los intereses que se pone en juego con motivo de la actividad de la administración pública, pudiendo afirmarse que en el derecho administrativo, las nulidades siguen causas muy distintas que en el derecho privado, salvo los casos que expresamente la ley así lo establezca, Fernández de Velazco citado por el mismo autor ha resumido las sanciones que pueden resultar dentro de la teoría de Jéze de la siguiente forma: a) La inexistencia, el acto carecería de todo efecto jurídico; b) La nulidad radical, existe el acto gravemente viciado, cualquiera puede invocar su nulidad radical, y posee una precaria eficacia jurídica; c) La nulidad menos radical, puede pedirse al juez por todo interesado, excepcionalmente en cualquier momento; d) Las Irregularidades que provocan una nulidad relativa; e) Las Irregularidades de sanciones más leves, son convalidables y el juez puede abstenerse

de aplicarias; f) Las Irregularidades que, frente a ciertas personas es ineficaz y frente a otras es perfecta, transcurrido cierto plazo de irregularidad desaparece; g) La Irregularidad, en relación a ciertos efectos del acto y aquella que no tiene sanción jurídica alguna. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que tanto los actos nulos como anulables son subsanables.

A).- LA INEXISTENCIA:

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no hace referencia a los actos administrativos que podrían considerarse como inexistentes, por tal razón, analizaremos la posibilidad, tomando como punto de partida lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal.

El Código Civil para el Distrito Federal establece en su artículo 2224 lo siguiente:

"El acto jurídico inexistente por falta de consentimiento o de objeto que puede ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; su inexistencia puede ser invocada por todo interesado."

La inexistencia del acto resulta de la falta de voluntad o de objeto, produciéndose, ésta únicamente cuando, el sujeto que produce el acto no representa la voluntad de órgano

facultado, por no tratarse de un miembro de la administración, o el objeto sea evidentemente ilícito o imposible, requiriéndose en este caso, que el afectado demuestre la inexistencia del acto, de acuerdo con diversos autores la inexistencia es la nada jurídica. "La realidad es que las leyes administrativas no establecen esta figura."⁴⁴

La inexistencia: "Constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales."⁴⁵

"La inexistencia legal puede producirse en los siguientes casos: a) cuando falta la voluntad; b) cuando falta el objeto; c) cuando falta la competencia para la realización del acto, y d) cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto."⁴⁶

En el primer caso citado por el maestro Gabino Fraga, la falta de voluntad, solo puede darse en el caso en que una Administración usurpadora emita un acto, ya sea porque lo realice un particular o sujeto no investido regularmente de la función, un organismo sin existencia legal, desprovisto de toda existencia jurídica o bien una invasión de un órgano administrativo en las funciones de los Poderes Legislativo o Judicial.

El segundo caso la falta de objeto, se puede presentar en el caso de que el derecho que está destinado a engendrar, no tenga objeto sobre el cual recaer, ya sea por que no es

⁴⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutierrez, Ob. cit., pág. 185.

⁴⁵ Gabino Fraga, Ob. cit., pág. 292.

⁴⁶ Idem, pág. 293.

posible ni lícito, cuando la autoridad ceda o enajene facultades que en ningún momento puede ceder.

La falta de competencia como señalamos con anterioridad, se traduce en falta de voluntad, que acarrea la inexistencia del acto por tal motivo, la omisión de las formas constitutivas del acto, acarrea su inexistencia como ejemplo tenemos, el caso en que la autoridad emita un acto, el cual deba de constar por escrito, realizándolo de forma verbal, es evidente que el acto no existe.

B).- LA NULIDAD:

El artículo 2225 del Código Civil para el Distrito Federal señala que: " La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley."

En relación a la nulidad absoluta y relativa señala el mismo ordenamiento invocado en el párrafo que antecede:

"Artículo 2226.- La nulidad absoluta por regla general ni impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se

pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalecer todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción."

"Art. 2227.-La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en artículo anterior, Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos."

Las nulidades civiles y las administrativas, se diferencian: en que la nulidad civil, sólo puede ser dictada por un órgano judicial, y la administrativa, dependiendo de lo que la legislación establezca, podrá ser dictada por un juez o por autoridad administrativa; la civil pretende dar protección a los intereses de los particulares y la administrativa al interés general; la civil puede ser solicitado por cualquier interesado y la administrativa, únicamente por aquel que compruebe interés jurídico.

C).- NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Los actos administrativos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, regula pueden ser nulos o anulables, los artículos 5º, 6º y 7º de dicho ordenamiento establecen:

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

"Artículo 6º.- La omisión o irregularidad de cualesquiera de los elementos o requisitos establecidos en las Fracciones I al XI del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto y como tal los particulares no tendrán la obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiera consumado o bien, sea imposible de hecho o de derecho, retrotraer sus efectos, solo dará lugar a responsabilidades del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

Las fracciones I a XI del artículo 3º de la Ley en cita, a que se refiere el artículo antes citado son las siguientes:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable, preciso en cuanto a circunstancias de 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 distintos;

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. Estar fundado y motivado debidamente;

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. Ser expedido en su caso por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;"

"Artículo 7º.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII al XVI del artículo 3 de esta Ley producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considera válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto; tanto los servidores públicos como los particulares, tendrán la obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable, producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiere sido válido."

Las fracciones XII a XVI, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo las transcribimos a continuación:

"XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de la identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;

XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de la emisión;

XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo;

XV. Tratándose de actos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y

XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en la ley."

Otro de los efectos que las irregularidades, como vicios en alguno de sus elementos constitutivos, en el acto administrativo, pueden traer como consecuencia la nulidad del mismo, de acuerdo con nuestra legislación, las principales sanciones a los actos irregulares, son las que a continuación se citan:⁴⁷

⁴⁷ Gabino Fraga Ob. Cit., pág., 298-300.

a) Los vicios en la voluntad, es decir, que el acto se haya realizado por error, dolo o violencia, lo cual en algunos casos expresamente la ley establece que dichos actos serán nulos, de conformidad al artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con el artículo 5 fracción VIII de la ley en comento.

b) Las irregularidades u omisión en la forma, como señalamos con anterioridad, la omisión de la forma, cuando, está establecida como elemento solemne del acto acarrea la inexistencia, pero puede presentarse la situación de que se infrinja la forma establecida en la ley, por lo tanto el acto deberá ser anulado.

c) La inexistencia de los motivos o apreciación defectuosa de los mismos, ya que todo acto como lo estudiamos con anterioridad, deberá tener algún motivo que lo provoque, a su falta no existirá la condición para el ejercicio de la competencia.

d) La ilegalidad de los fines del acto, es la que se ha denominado desviación de poder, o abuso de autoridad, ya que la autoridad persigue fines distintos de los que la ley ha establecido.

Ahora bien como lo analizamos anteriormente, las autoridades que en forma general deberán decidir sobre la nulidad de los actos administrativos, son las administrativas ya que la autoridad que haya emitido el acto, o en su caso cuando esté sometido a un superior jerárquico éste último, las autoridades judiciales, solo en aquellos casos que la legislación así lo haya dispuesto, cabe señalar al respecto lo dispuesto por el artículo 8

de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo: El acto administrativo será válido hasta en tanto su validez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

D).- LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS:

Los actos administrativos, pueden extinguirse, también por revocación, la cual es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superviviente, la revocación, cabe mencionar, solo procede, ante aquellos actos que en su formación satisficieron todas las exigencias establecidas en la ley, constituyendo la revocación un nuevo acto administrativo.

La revocación administrativa es una manifestación de la voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundados en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad."⁴⁸

En materia procesal, la revocación, es un recurso que se establece en favor de las partes dentro del proceso, y tiene como finalidad obtener la revocación o bien se deje sin

⁴⁸ Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 345.

efectos un auto, la revocación administrativa, es una decisión unilateral de la autoridad que la emite, no constituyendo una facultad discrecional de la misma.

La revocación administrativa, constituye, un recurso o medio de impugnación solo pudiéndose hacerse valer, frente aquellos actos, cuyos efectos son de tracto sucesivo, no pudiendo afectar, de acuerdo a lo que la doctrina ha considerado, aquellos actos en virtud de los cuales los particulares, hayan adquirido derechos, la naturaleza de los derechos adquiridos está subordinada a la ley y ésta puede establecer la facultad de revocación del acto, García Oviedo, citado por Andrés Serra Rojas, señala que "hay casos, en que la revocación no debe producirse. Ocurre así cuando el acto ha sido declaratorio de derecho a favor de una persona. No habría orden jurídico establecido si las situaciones subjetivas de derecho estuviesen a merced de una decisión administrativa"⁴⁹, ya que en el caso de que procediera, iría en contra del principio de legalidad que consagra el artículo 14 de nuestra constitución política. Otros actos no susceptibles de revocación son: aquellos que producen efectos instantáneos y los obligatorios o vinculados.

La revocación administrativa, afecta a un acto anterior válido, el cual surtió efectos y que por razones de oportunidad técnica o de interés público, se revoca, constituye un nuevo acto perfectamente válido, que deja sin efectos al anterior, no modificando de manera retroactiva los efectos que se produjeron en el pasado.

⁴⁹ Andrés Serra Rojas, Ob. Cit., pág.

Las autoridades facultadas para éste efecto son las administrativas, siempre de acuerdo y sujetándose al principio de legalidad, ya que no puede una facultad quedar al arbitrio de la Administración, ya que está subordinada a motivos de interés público.

CAPITULO II

EL ILICITO ADMINISTRATIVO

II.1 NOCION GENERAL

Las normas jurídicas de carácter administrativo, regulan las relaciones de derecho, que realiza la administración, sometiendo a las partes involucradas, a lo previsto en las mismas, otorgando a su vez, a un sujeto determinado, la facultad de exigir el cumplimiento de una obligación de la administración; por tanto gobernantes y gobernados, quedan sujetos por el vínculo que la ley establece, al principio de legalidad, los gobernantes, sólo podrán hacer aquello que la ley les autoriza, y los particulares podrán ejercer su libertad dentro de los límites que el propio Estado les haya impuesto en ejercicio de su facultad de policía.

Las obligaciones públicas que los gobernados tienen, deben entenderse como un deber impuesto en un acto ya general o particular de la autoridad, de ejecutar determinadas prestaciones positivas o negativas. Así podemos distinguir dos tipos de obligaciones por su origen: las que derivan de un ordenamiento de carácter general, o bien aquellas que se derivan de un acto jurídico particular; así como por su contenido en: personales y reales, o positivas y negativas.

Como lo señalamos con anterioridad la actividad del Estado, por cuanto hace a la función administrativa, debe de sujetarse al principio de legalidad, luego entonces, debemos considerar que las obligaciones públicas que se derivan de un acto jurídico

especial, necesariamente tendrán origen en un cuerpo legal como una ley o reglamento y las obligaciones contenidas en un cuerpo legal podrán, surtir sus efectos es decir crear una obligación con su entrada en vigor o bien requerir de un acto administrativo emitido por una autoridad competente.

La facultad de policía, consiste en que el "poder del Estado para imponer limitaciones y restricciones a los derechos individuales con la finalidad de salvaguardar, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, de los ataques y peligros que pudieran afectarle."⁵⁰ Por tanto, las obligaciones impuestas por el Estado, que afectan a las libertades individuales con la finalidad de hacer posible la convivencia social son precisamente esas restricciones y limitaciones.

Ahora bien, debemos distinguir claramente el poder de policía, del poder penal, éste último procede por vía represiva, después de la comisión del hecho punible, en tanto que el primero se vale de medidas preventivas, además las leyes penales sancionan aquellos actos que la conciencia social reprueba, en tanto que las de policía, impiden, restringen actividades que internamente no son reprobables, y sobre lo cual profundizaremos más adelante.

⁵⁰ Delgadillo-Lucero, Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. Limusa, México 1994, pág. 135.

Los particulares, quedarán sujetos o limitados en su libertad, dentro del marco de la prohibición legal que el Estado establece, de manera que al incumplir con los preceptos impuestos en la ley administrativa, estarán cometiendo un ilícito de carácter administrativo. La libertad jurídica, "es la facultad de hacer u omitir aquellos actos que no están ordenados o prohibidos"⁵¹

En este orden de ideas **será lícita** : la ejecución de actos ordenados, el omitir, realizar los prohibidos, ejecución y omisión de los no ordenados ni prohibidos; y,

Será ilícito: la omisión de los actos ordenados o la ejecución de los prohibidos.

LOS HECHOS Y ACTOS ILICITOS:

"La ilicitud consiste en la omisión de los actos ordenados y en la ejecución de los actos prohibidos por el orden jurídico,"⁵² El ilícito se considera como el género, el cual posee diversas categorías en virtud de la materia del derecho que la regule, teniendo así diversos clasificadores. El ilícito como lo establece la teoría, de acuerdo a cada grupo de normas que regulan la actividad de los particulares, existirán diversas especies, ya que como afirma el Lic. Miguel Acosta Romero, cada área que forma un ordenamiento, busca dar soluciones distintas a situaciones distintas, en cada una de las materias que integran

⁵¹ García Maynez, Ob. Cit., pág. 219.

⁵² Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 952.

la disciplina jurídica se regulan hechos que pueden ser ilícitos y en cada uno de los casos se le da una sanción distinta.

Así, es como nos encontramos que existen ilícitos de carácter civil, laboral, mercantil, y desde luego una de las más importantes, es la del ilícito que conforma a la infracción administrativa.

Cabe señalar que el maestro Jiménez Asúa, señala que no existe un injusto penal, otro civil, otro administrativo, etc. Sino que el ilícito es común a todo el Derecho, como acción antijurídica.

El incumplimiento de lo dispuesto en toda ley y por tanto en la administrativa, debe contener un amplio capítulo de disposiciones sancionadoras, ya que sin ellas no se cumplirían, estando sujetas únicamente a la buena fe de sus destinatarios.

II.2 FACULTAD SANCIONADORA

Como se señaló en un primer capítulo, la actividad del Estado, consiste en aquel conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva otorga, las atribuciones y funciones del Estado, son el fondo y la forma respectivamente de dicha actividad, siendo las facultadas las atribuciones que se plasman en las normas legales.

En la función administrativa, existen una serie de facultades otorgadas por la legislación, en favor de los órganos que integran a la Administración Pública, en virtud de las cuales tiene confiados una serie de intereses económicos y financieros, además de las normas administrativas que presentan tal contenido, mismas que establecen sanciones, para su realización eficaz y conveniente, por tanto, con la finalidad de que esté en posibilidades de cumplir con las tareas que las disposiciones administrativas poseen, se encuentra aquella que es relativa a la imposición de las sanciones por la infracción de preceptos establecidos en los ordenamientos administrativos.

El poder sancionador de la Administración, es un "signo represivo, que se acciona frente a cualquier perturbación que de dicho orden se produzca."⁵³

⁵³ José Suay Rincón, Sanciones Administrativas, Real Colegio de España, Zaragoza, 1969, pág. 20.

La legislación administrativa está inspirada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público, por tanto, es necesario para que sea eficaz el régimen de policía a que nos referimos en el apartado anterior, que consagre la facultad de la Administración Pública para castigar los actos que violen o contravengan las normas administrativas.

El poder sancionador de la ley surge de su propia naturaleza, la sanción, es el elemento esencial para facilitar el cumplimiento de la norma; la sanción de que se reviste la norma hace posible su eficaz y justa aplicación, constituye el medio idóneo para el cumplimiento de la ley, constituye un remedio extremo para mantener la legalidad.

Debemos distinguir, entre el poder sancionador del Estado al que nos hemos referido y el **poder disciplinario de la Administración Pública**, éste último va dirigido al interior de los órganos de la Administración Pública, en el cuadro interno en que opera el Poder Ejecutivo Federal y su finalidad, es sancionar las infracciones que cometan los funcionarios y empleados por actos u omisiones en el desempeño de sus obligaciones que impidan el debido desarrollo de las funciones administrativas que les corresponden; **la facultad de sancionar es externa** y comprende a todas aquellas personas, particulares que no cumplen de manera voluntaria y espontánea con las obligaciones establecidas en los diversos ordenamientos jurídicos o con las resoluciones emanadas

del poder público. Surgiendo así la coacción como una manifestación externa para obligar al infractor a cumplir lo dispuesto por la norma.

Si han existido dudas en relación a la naturaleza del poder sancionador de la Administración, el Derecho Administrativo moderno lo reconoce en toda su amplitud como un elemento indispensable para mantener el orden jurídico, así como la base del poder coactivo del Estado.

La facultad sancionadora de las conductas que constituyan infracciones a las leyes administrativas por parte de los órganos de la Administración Pública ha sido sumamente discutida, ya que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a su letra:

"Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.....compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas."

De una breve interpretación literal del precepto antes citado, se desprende, al parecer, que las autoridades administrativas, obran en contra de la Ley suprema al imponer sanciones a los individuos que infringen disposiciones distintas a los reglamentos gubernativos y de policía, lo cual es inexacto en virtud de lo que a continuación expondremos.

Si se analizan los antecedentes del artículo que hemos tenido a bien citar, encontramos que la intención del Constituyente de Querétaro, es la de referirse principalmente a las penas que se imponen a los transgresores de la ley, es decir a la competencia de la autoridad judicial.

El artículo 21 de la Constitución de 1857 literalmente establecía:

" La aplicación de las penas propiamente tales es exclusivamente de la autoridad judicial. La política administrativa solo podrá imponer como corrección hasta 500 pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la Ley."

Por tanto, consideramos que si bien, el precepto constitucional hace referencia a los reglamentos gubernativos y de policía, éste no puede analizarse, desde un criterio limitativo sino enunciativo, y partir de la base de que la distinción se hace en relación a la pena y la sanción de carácter administrativo, así como a la naturaleza de la infracción, y no al cuerpo legal que los contenga.

II.3 EL DERECHO PENAL ADMINISTRATIVO

Contenido General del Derecho Penal

Para el maestro Luis Jiménez de Asúa, el derecho penal es el "Conjunto de normas y disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio del poder sancionador y preventivo del Estado, estableciendo el concepto del delito como presupuesto de la acción estatal, así como la responsabilidad del sujeto activo, y asociando a la infracción de la norma una pena finalista o una medida aseguradora."⁵⁴ Por su parte para el Lic. Pavón Vasconcelos citado por Miguel Acosta Romero, el Derecho Penal es " el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público interno que definen los delitos y señalan las penas o medidas de seguridad aplicables para lograr la permanencia del orden social." Por su parte Ignacio Villalobos, considera que es una "rama del Derecho Público interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social reprimiendo los delitos por medio de las penas".

Para el maestro Eugenio Cuello Calón, debemos distinguir entre el derecho penal subjetivo y el objetivo, el primero lo define como "el derecho del Estado a determinar, imponer, y ejecutar las penas y demás medidas de lucha contra la criminalidad" y el segundo en su sentido objetivo, es el " conjunto de normas jurídicas, establecidas por el estado que determinan los delitos, las penas y las medidas de seguridad con aquellos

⁵⁴ Luis Jiménez de Asúa, La ley y el delito, De. Andrés Bello, Caracas, 1945, pág. 17.

que son sancionados.⁵⁵ Raúl Carranca y Trujillo, señala que de acuerdo con Manzini, se ha llegado a negar la existencia del aspecto objetivo del Derecho Penal, ya que mas que un derecho constituye un debèr del Estado, el cual da nacimiento a una facultad.

El fin general del derecho penal, es dar protección a los intereses de la persona humana, o sea los denominados bienes jurídicos, correspondiendo al Derecho Penal tutelar, solo aquellos que le merecen interés especial dada la jerarquía de los mismos.

La ciencia del Derecho Penal, es fundamentalmente una ciencia jurídica, pero al estudiar el delito, no debe considerarse meramente como una entidad jurídica, si no también como un fenómeno social y como una manifestación de la personalidad del delincuente; en el estudio de la pena no debe considerarse únicamente como una sanción encaminada a la restauración del orden jurídico perturbado, sino también como una medida de defensa social contra las actividades delictuosas, por tanto constituida por el conjunto sistemático de principios relativos al delito, a las penas y a las medidas de seguridad los cuales integran la parte general del Derecho Penal.

En materia administrativa, así como en la penal, se ha venido manejando una rama que se ha denominado Derecho Penal Administrativo, cuyo objeto son las infracciones administrativas, a juicio de diversos tratadistas es equivocado, para lo cual analizaremos

⁵⁵ Eugenio Cuello Calón, Derecho Penal. Ed..Nacional, Méx., 1951, pág. 8.

lo expuesto por algunos de ellos. Existen posiciones que considera a dicha rama como autónoma e independiente del Derecho Penal común y del Derecho Administrativo.

Para el maestro Eugenio Cuello Calón, el Derecho Penal propiamente, digase del criminal, regula los hechos que lesionan de forma grave los intereses colectivos e individuales, los cuales contienen un alto grado de inmoralidad. fuera de éste ámbito y "con autonomía propia, se aspira a construir el derecho penal administrativo bajo cuyas normas caerían hechos sancionados sólo a título preventivo, por constituir un peligro para el orden público y la seguridad general o individual. Pero las fronteras entre ambos derechos son por demás indecisas y los esfuerzos realizados para trazarla han sido hasta ahora estériles."⁵⁶

J. Goldschmit, citado por el maestro Miguel Acosta Romero considera que, "El Derecho Penal Administrativo, es el conjunto de aquellas disposiciones mediante las cuales la Administración estatal encargada de favorecer el bienestar estatal, vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho, una pena como consecuencia administrativa"⁵⁷

Andrés Serra Rojas, lo define como "la disciplina que tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos, necesarios para el funcionamiento de la

⁵⁶ Eugenio Cuello Calón, Derecho Penal, Dc. Nacional, México, 1951.

⁵⁷ Miguel Acosta Romero. Ob. Cit., pág.

Administración Pública en relación con los fines que le corresponden. A diferencia del Derecho Penal (criminal) a quien le corresponde la tarea de dar protección a los bienes vitales fundamentales del individuo y la comunidad. Se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general."⁵⁸

Para éste autor el Derecho Penal Administrativo, se integra por las siguientes partes:

1. Las faltas de policía y buen gobierno, conformadas por el desacato a los reglamentos de policía y gubernativos de las autoridades municipales;
2. Las infracciones que pueden cometer las personas en contra de los deberes que las leyes administrativas les imponen, según el campo de aplicación que tengan las mismas;
3. Por la comisión de delitos en una ley administrativa, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que obliga a realizar.

Goldschmit uno de los tratadistas que mas han ahondado en este aspecto, cuya autoridad patrocina la doctrina alemana del Derecho Penal Administrativo, basa su teoría

⁵⁸ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, Tomo II, De. Porrúa, México 1985, págs. 492 y 494.

en que el ilícito administrativo es esencialmente diferente al criminal, por tanto el delito administrativo es distinto al penal, el primero consiste en una mera oposición a una disposición emitida por el Estado y cuyo fin es contribuir al buen funcionamiento de la Administración, el Delito Criminal, presenta un menoscabo de los bienes jurídicos, que gozan de la protección jurídico- penal. Las contravenciones se agotan, pura y simplemente, puramente en la obediencia debida a la administración y su importancia no trasciende del marco de los intereses administrativos, de ahí a que precisamente sea la Administración la entidad que tenga a su cargo la represión de dichos ilícitos, pero este punto, el relativo a la delimitación entre la sanción penal y la administrativa, será objeto de un apartado que desarrollaremos posteriormente.

El maestro Miguel Acosta Romero critica ásperamente a la denominación de Derecho Penal Administrativo, al señalar que: "Los delitos son considerados por las leyes como contrarios al orden jurídico general y no solo al orden administrativo, por lo que pudieran formar parte de un Derecho Penal especial. No cabe duda que éstos forman parte del Derecho Penal. Lo que en realidad es objeto de controversia son los ilícitos administrativos denominados infracciones cuya naturaleza es la que se discute; pero no podemos ni debemos denominarlos bajo el rubro de Derecho Penal Administrativo, ya que por éste se debería entender, más bien el conjunto de delitos que tienen su fuente en normas administrativas, como una especie de Derecho Penal; y no faltas y contravenciones, de distinta naturaleza a los delitos, que si tienen su fuente en leyes administrativas, pero que son prevenidas por autoridades administrativas, así como

también en lo referente a la aplicación del castigo. Así pues, sería conveniente llamarlo **Derecho de las Infracciones Administrativas.**⁵⁹

Para concluir debemos de realizar ciertas precisiones, tomando en consideración lo que a juicio del maestro don Andrés Serra Rojas integra el Derecho Penal Administrativo:

1. Las faltas de policía y buen gobierno, conformadas por el desacato a los reglamentos de policía y gubernativos de las autoridades municipales.
2. Las infracciones que pueden cometer las personas en contra de los deberes que las leyes administrativas les imponen, según el campo de aplicación que tengan las mismas;
3. Por la comisión de delitos previstos en una ley administrativa, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que obliga a realizar.

Las conductas marcadas en los dos primeros puntos constituyen el denominado derecho administrativo contravencional o derecho de las infracciones administrativas, y el último

⁵⁹ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 966.

no configura un derecho autónomo e independiente del penal sino que es un derecho penal especial, no autónomo ni independiente.

II.4 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES.

La sanción es la pena que la ley establece a quien la infringe, castigándose la conducta ilícita. La sanción administrativa, de acuerdo a la consideración del maestro Serra Rojas, corresponde su aplicación a la autoridad administrativa. Zanobini señala que "son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva la ley a las autoridades administrativas."⁶⁰ ..pág. 968.) Goldschmidt, señala: "la teoría del Derecho Penal Administrativo afirma una diferencia en la relación del valor entre los delitos criminales y las infracciones administrativas. Los primeros están referidos al valor del bienestar público. La pena administrativa se vincula a una conducta materialmente antiaadministrativa que consiste en la abstención de favorecer el bienestar general"(idem)

"El concepto general de infracción alude a la violación de la Ley administrativa, que se origina por un hecho o abstención declarados ilegales por una ley, que amerita una sanción administrativa; es decir la aplicación por la misma autoridad. La sanción penal según el maestro Eugenio Cuello Calón, consiste en "un sufrimiento impuesto por el

⁶⁰ Citado por Andrés Serra Rojas, Ob. cit., pág. 501.

Estado en ejecución de una sentencia al culpable de una infracción penal⁶¹ por tanto es un acto de la autoridad jurisdiccional, parte integrante del Estado, como consecuencia de un juicio penal, que impone un sufrimiento en virtud de la restricción o privación sólo y únicamente a la persona sentenciada; de acuerdo y dentro de los límites que la legislación penal establece.

Los fines de la pena son: en primera instancia, al crear un sufrimiento en el delincuente, se pretende apartarle de una nueva comisión de un posterior acto constitutivo de un delito, preponderantemente buscando su readaptación, en el caso de que el sujeto no reaccionara a tal estímulo, se buscaría, como consecuencia apartarlo del cuerpo social, para evitar cause mas daños; por otro lado también pretende la pena, ser ejemplo y por tanto obrar sobre la sociedad, para que el resto de los sujetos que integran a la misma, respeten la legislación.

En relación a los fines antes expuestos, las penas podrán ser de intimidación, de corrección o de eliminación.

Las penas en relación con la materia sobre las que recaen, se clasifican en corporales, privativas de la libertad, restrictivas de la libertad, privativas o suspensivas de derechos y pecuniarias.

⁶¹ Eugeio Cuello Calón, Ob. Cit., pág. 579.

En la actualidad, en la penología moderna se acepta que la pena, tiene como fines últimos la justicia y la defensa de la sociedad y como fin inmediatos, intimidar al delincuente para prevenir de esa forma nuevos actos delictivos (prevención especial); constituir un ejemplo a todo individuo que pudiera ser un delincuente, para que se dé cuenta de la amenaza que constituye la imposición de la pena (prevención general); ser correctiva, que en el ánimo y conciencia del reo se forme una experiencia educativa y saludable, eliminar el riesgo ya sea temporal o permanente que representa el delincuente dentro de la sociedad; que debe descansar en la justicia, ya que no puede ser de otra forma el mantenimiento del orden social.

Caracteres de la pena: debe ser aflictiva, para que sea intimidatoria; legal, que esté contenida en un texto legal, "Nulla poena Sine lege": cierta, es decir que se aplique invariablemente al infractor de la ley penal; pública, es decir que la sociedad en su conjunto la conozca; deberá disponer de los medios educativos, curativos y de readaptación; humana; igual a todos los miembros de la sociedad; suficiente, que no exceda; personal; remisible, que pueda darse por concluida cuando se haya considerado que cumplió con sus objetivos; reparable, en caso de error pueda restituirse la situación anterior; variadas, es decir que permitan un margen considerable para la elección de la más adecuada; elástica, para lograr individualizarla en cuanto a su duración.

Cannada Bartollo considera que el ilícito administrativo y la sanción constituyen un binomio inescindible, de modo que no puede haber sanción sin ilícito y viceversa. Para la

mayor parte de los estudiosos del Derecho que se han avocado al análisis de éste problema, todo ilícito penal tiene un bien jurídico que proteger, es decir está al servicio de un valor sustantivo, de manera que el bien jurídico tutelado en verdad sufre de algún tipo de lesión, en tanto que los ilícitos administrativos carecen de este bien, constituyen infracciones formales, de las que está ausente todo tipo de juicio de valor, para este autor la diferencia que puede existir entre sanción administrativa y sanción penal, reside en que a determinada transgresión pueda o no pueda considerársele como delito.

Por su forma de aplicación son: principales, que son aquellas que la ley establece y que el juez debe de imponer en la sentencia; accesorias, que sin el mandato expreso del juez resultan automáticamente agregadas por mandato de la ley; complementaria, están establecidas en la ley pero queda al arbitrio del juez su imposición.

Por el bien jurídico afectado, pueden ser: la pena capital; corporales; pecuniarias, o bien contra otros derechos, como es la inhabilitación.

La aplicación de las sanciones administrativas, procede de la violación a la disposición legal, por no haber hecho lo que la ley ordena o bien por realizar aquello que prohíbe. Sanciones que por derivarse de leyes penales corresponde a las autoridades administrativas, su aplicación a través de un procedimiento que en cada ley se dispone.

Se trata de un procedimiento sumario en el que se deben de respetar los principios que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. establece.

Las sanciones administrativas, constituyen actos administrativos, los cuales deben de poseer las características y elementos a los que nos referimos en el capítulo primero, constitucionalmente los tipos de sanciones que puede aplicar la autoridad administrativa están señaladas en el artículo 21 de nuestra Constitución.

En nuestro país e internacionalmente, como lo señalamos con anterioridad, siempre ha existido preocupación por deslindar claramente la sanción penal de la administrativa, de un lado se encuentran quienes defienden la aplicación de los mismos principios que a las sanciones penales, a las administrativas, dada su identidad sustancia. Para dicha corriente doctrinaria, el poder sancionador de la administración es un poder de carácter jurisdiccional, en virtud de lo cual debe de corresponder a la autoridad jurisdiccional su imposición y no a la administrativa.

De acuerdo con lo expuesto por Lomeli Cerezo, tanto las sanciones penales como las administrativas, son de tipo represivo o punitivo y que las diferencias principales entre las mismas no es sustancial, sino procedimental o adjetivo.

El maestro García de Enterría, en España, sustenta la visión penalista de las sanciones administrativas resaltando que, el problema más grave que plantean las sanciones administrativas, es el de su delimitación con las penas. Distingue dos tipos de sanciones administrativas, las de autoprotección, en las cuales la administración protege su orden interno, y aquellas que pretenden proteger el orden general, en relación a lo cual, afirma que no existe diferencias entre la potestad sancionadora y la punitiva penal, en ninguno de los planos, y es que en tal caso la administración no tutela las exigencias propias de funcionamiento, si no el orden general en su conjunto, por tanto existe una heterotutela, la cual es una facultad exclusiva del juez.

Considera que deben cumplirse dos condiciones para admitir la existencia de un poder sancionador en favor de la administración, por un lado, dicho poder debe justificarse en razones pragmáticas evidentes lo que supone limitar la materia a las puramente convencionales y excluye la parte sustancial de la materia criminal apoyada en valores éticos y sociales superiores de la comunidad y en segundo lugar, en cualquier caso debe quedar garantizada la tutela efectiva de los tribunales, a través de un procedimiento específico para dar paso a éste que, supone en primer lugar, el carácter inicialmente suspensivo del recurso y la posibilidad por parte de un juez de enjuiciamiento directo y no revisor de la infracción y su sanción.

Para L. Martín-Retortillo, la existencia de un poder sancionador de la Administración encuentra solamente su explicación en la historia: la implantación del principio de división

de poderes, que exige que el juez monopolice el ejercicio de las facultades represores del Estado encuentra como resistencia abierta o solapada, el potenciamiento ingente y a todas luces desmesurado, de lo sancionatorio administrativo..

Para el maestro Cerezo Mir, "desde el núcleo central del Derecho Penal hasta las últimas faltas penales o infracciones administrativas discurre una línea continua de un ilícito material que se va atenuando pero que no llega a desaparecer nunca del todo".⁶² Las diferencias que existen entre las sanciones administrativas y las penales son puramente cuantitativas.

Felix Saria, ha expresado que la Administración dispone para el cumplimiento de sus fines de medios coercitivos sin los cuales sus decisiones serían ilusorias, esas medidas de coacción se encuentran las penas administrativas, con las cuales castiga la contravención a sus disposiciones.

Arturo Roco citado por Miguel Acosta Romero, sostiene que es imposible distinguirse entre el delito y la contravención ya que asegura, son figuras penales idénticas, sin diferencias específicas, ambas pertenecen al género de los hechos ilícitos de las acciones antijurídicas, en conclusión ambos son delitos ya que ambas son acciones imputables, ilícitas y dañosas.

⁶² Cerezo J. Mir. citado por Suay Rincón Ob. cit., pág. 42.

Bajo Fernández, señala que existen una serie de sanciones que la administración pública está facultada para imponer que resulta sumamente complicado diferenciar con las penas derivadas de los delitos y de las faltas. "No existe más distinción que la forma. Ilícito administrativo es el castigado con sanción administrativa el ilícito, el castigado con pena (...) sanción administrativa la impuesta por órganos de la Administración Pública y sanción penal , pena impuesta por los Tribunales de Justicia."⁶³

Concluye el autor, pugnando por la devolución al juez penal de las facultades represoras de la Administración.

Para otro sector las sanciones administrativas constituyen una figura con características propias, existiendo una verdadera diversidad entre una y otra institución, con fines y razones de ser distintos, por tanto deben de someterse a principios propios sin que estos coincidieran con los penales, incluso pudiendo hasta chocar con los mismos.

La función del Derecho Penal como señalamos con anterioridad es fundamentalmente social, protegiendo los bienes jurídicos o intereses jurídicos, en contra de los conflictos que puedan atentar en contra de la armonía social, el Derecho Administrativo, en lo relativo al derecho de las infracciones administrativas o Derecho Penal Administrativo, es también un derecho de carácter social, pero su finalidad básicamente es el bien público.

⁶³ Bajo Fernández, M. citado por Suay Rincón, Ob. cit., pág. 43.

La infracción administrativa, se circunscribe a la relación del individuo con la Administración Pública, al dirigirse a valores esenciales comunitarios o individuales.

Se ha tratado de determinar a las infracciones de policía, como conductas que no lesionan los intereses del Estado, pero que deben ser exigidas en virtud de el peligro que representan para el orden. El daño en la falta administrativa amenaza perturbar la correcta actividad de Estado en su función administrativa, por lo que hace a la culpabilidad en el hecho punible de carácter criminal, siempre implica un juicio ético-moral de desvalor en relación del autor, y en el administrativo, hasta con el incumplimiento por el autor.

Carrará estima que no deben de confundirse la actividad de la función penal con la denominada de policía, ya que no tienen nada en común, aunque en ambas se ejerza la autoridad destinada a gobernar a los pueblos, la penal inicia su actividad cuando la policial ya a agotado todos sus esfuerzos, "su objeto es distinto y son distintos sus límites y normas". Las leyes administrativas llevan sanciones sin que a veces se turbe el orden externo, todas estas sanciones no corresponden a la función penal. "Los hechos que provocan tales medidas pueden llamarse transgresiones, pero no son delitos. El criterio que separa la función penal de la función de policía y que en esa forma distingue los delitos de las transgresiones, no pueden ser más que éste: la función penal debe sancionar solamente los hechos a los cuales se pueda atribuir el carácter de moralmente reprobables, porque tiene la medida de su derecho en la justicia absoluta; mientras que

la función de policía puede sancionar también hechos moralmente inocentes, por que el fundamento de su derecho es la utilidad pública.”⁶⁴

Garrido Falla, considera a la sanción administrativa uno de los instrumentos de la policía administrativa, que el criterio formal constituye la base para distinguir entre las dos figuras, en el momento en que el legislador atribuye a la administración pública facultades represoras no procede arbitrariamente, sino que existe un nexo común, el cual consiste en el hecho de que la sanción se impone precisamente para reprimir transgresiones que se han producido en el campo que corresponde a la administración su cuidado y competencia, su fundamento es paralelo al que justifica la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, así, no tiene que recurrir a las instancias jurisdiccionales. Luengo entonces existe, un ámbito propio que corresponde a las sanciones administrativas.

La diferencia según Miguel Acosta Romero radica en los diversos elementos: los criminales se aplican o imponen a través de actos jurisdiccional, y los administrativos, se aplican por medio de actos administrativos; las primeras son más severas que las últimas. Tienen cierto carácter infamante y deben constar en los antecedentes judiciales y policiales. La diferencia entre ambas está dada por el derecho positivo.

⁶⁴ Citado por Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 968.

Villar Palasí afirma que las multas constituyen medidas características de la policía administrativa, "la multa es una sanción, pero no es una sanción penal, su fin es totalmente distinto, y frente al régimen penal de la faltas, la multa supone: 1.- La posibilidad de sancionar a personas morales. 2.- Las normas penales de procedimiento sólo son aplicables de modo subsidiario y por analogía de tal modo que no puede ser exigida su aplicación por el sancionador (...) La multa, es más bien, una sanción administrativa de carácter objetivo: 1.- Los procedimientos de ingreso-ejecución son administrativos. 2.- Las nociones de culpa y dolo son indiferentes. 3.- El principio penal de *nullum crimen sine praevia lege poenale*, no rige respecto a la tipicidad, sino solo en cuanto al poder sancionador que debe ampararse en la ley, en conclusión para dicho autor, la diversidad de la multa reside en el hecho de que trae su causa en la policía administrativa."⁶⁵

Afirma Nieto García que la característica más importante del típico penal está constituida por un dato cuya obviedad ha impedido durante muchos siglos que se reflexione sobre el mismo, el Derecho penal no sanciona lo que está prohibido, en norma alguna, por el contrario en el Derecho Administrativo no hay nada implícito, la norma consiste en una obligación que el gobernado debe acatar y que de lo contrario estará cometiendo una infracción, en este último caso el Estado no valora, sino que regula las conductas sociales y, convencionalmente, ha ordenado una determinada conducta.

⁶⁵ Villar Palasí, J.L., citado por Suay Rincón, Ob. cit., pág. 46.

De acuerdo con la teoría, el concepto de sanción es más antiguo que el de la pena, entre los autores existe confusión entre lo que consiste en si, una pena y una medida de seguridad, la diferencia entre la sanción y la pena radica en que la pena, lleva consigo la idea de expiación y en cierta forma de retribución, y las medidas de seguridad, intentan principalmente evitar la comisión de un delito, deben de considerarse como penas la prisión y la multa y las medidas de seguridad, como los demás medios de que se vale el Estado para sancionar.

De acuerdo con Ricardo Suay Rincón, los elementos de la sanción administrativa son:

El carácter administrativo de la autoridad de la que emana, considerando como el elemento subjetivo.

- A) El efecto aflictivo de la medida en que se exterioriza, dígame el elemento objetivo. Dicha medida puede consistir en la privación de un derecho preexistente como la imposición de una nueva obligación. El autor citado señala que las "sanciones administrativas vendrían a identificarse con toda la inmensa categoría de los actos administrativos de gravamen"
- B) La realización de una conducta contraria a Derecho, con carácter previo, debiendo ser este un elemento previo y externo de la sanción.

C) La finalidad represora que persigue, es decir, todo acto debe necesariamente tener una finalidad, el caso que estudiamos pretende reprimir una conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico quebrantado.

D) El carácter administrativo del procedimiento que ha de observarse, procedimiento, gobernado en todas sus instancias por la administración pública, pero debe anotarse que su procedimiento es diverso al que conocemos para todos los actos administrativos, es un procedimiento jurisdiccionalizado en el que se pretende transplantar el esquema típico del procedimiento penal.

II.4.1 LA FINALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La finalidad de las sanciones administrativas han sido divididas en dos corrientes distintas, la relativa al interés público o función administrativa y la tesis del ordenamiento particular de la Administración.

Para cierto sector de la doctrina, la actividad del estado al imponer una sanción es materialmente administrativa, orientada a satisfacer un interés de la Administración, un interés propio, de acuerdo con Alessi, las sanciones administrativas se imponen por la transgresión de un deber de policía y no son más que manifestaciones de esa misma

potestad, cuya finalidad es prevenir los peligros que amenazan la seguridad pública y eliminar las perturbaciones de orden público. Adrisone, proclama de igual forma el carácter administrativo de esta actividad, Miele, subraya que la responsabilidad es penal si la sanción aparece contemplada en Código Penal y es aplicada a través de un proceso penal; en cambio es administrativa si es impuesta en el ejercicio de la función administrativa, S. Romano, señala que las sanciones administrativas se caracterizan no solo por el hecho extrínseco de provenir de una autoridad administrativa, sino también por que se aplican en base a un poder administrativo. Para Travi, "las sanciones administrativas no divergen de las penales sólo por su contenido y efectos sino también por criterios cualitativos y funcionales, estrechamente conectado con la calificación del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración como función administrativa."⁶⁶

La corriente que ha estudiado la finalidad de la sanción, desde el punto de vista del ordenamiento particular de la Administración, encuentran la singularidad de dicha figura en el ordenamiento jurídico al que pertenece y trata de proteger, Otaviano, señala que, la Administración Pública considera efectivamente que existe ordenamiento y que las normas que disciplinan su actividad son aplicadas por los órganos administrativos solo en cuanto que éstos consideren necesario para alcanzar las finalidades que les están asignadas, por tanto, aún cuando estas normas forman parte de un ordenamiento general, desde el punto de vista de la Administración pasan a formar parte del ordenamiento propio, autónomo, particular de la Administración, la cual aplicará dichas

⁶⁶ Travi, A. citado por Suay Rincón, Ob. cit., pág. 77.

normas con el fin de satisfacer sus propias necesidades. "Las sanciones administrativas constituyen en primer lugar, una muestra, junto a las decisiones administrativas y a las normas reglamentarias, de la existencia de ese ordenamiento particular de la paz en el ordenamiento general, como ocurre con las impuestas por la autoridad jurisdiccional, sino, pura y simplemente, en la medida en que lo demande la satisfacción de sus propios intereses y necesidades. Las sanciones administrativas solo se toman en consideración en función de su adecuación a las exigencias de la Administración y al ordenamiento particular en que ésta se identifica."⁶⁷

II.4.2. EL PRESUPUESTO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Como se indicó con anterioridad, ilícito y sanción componen un binomio que no se puede escindir, por tanto el análisis de la sanción administrativa no puede dejarse a un lado de la infracción que le da origen.

Francisco Carrará, representante de la escuela clásica fue el expositor de la división bipartita de delitos y contravenciones, el cual expone que, los delitos "son hechos moralmente reprobables, que ofenden los derechos naturales o los principios de la ética universal y afectan la seguridad social, perteneciendo por tanto al campo del Derecho Penal; en cambio las contravenciones no tienen ese carácter y pueden constituir hechos

⁶⁷ Ottaviano V., citado por Suay Rincón. Ob. cit. págs. 78 y 79.

moralmente inocentes que se reprimen por razones de utilidad pública y se oponen a la prosperidad y son propios de la función de un buen gobierno."⁶⁸

El maestro Miguel Acosta Romero considera que el término infracción es bastante amplio, delimitando el objeto del Derecho Administrativo, afirma en relación a sus fines que la infracción administrativa es: "Todo acto o 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 prestar un servicio eficiente en la administración de servicios."⁶⁹

Por otro lado existen posiciones que niegan que exista diferencia de carácter cualitativo entre ambos, es decir para este grupo de juristas no existe diferencia alguno, sino que las contravenciones son delitos pequeños.

El delito como lo define el Código Penal para el Distrito Federal en su artículo séptimo, constituye "el acto u omisión que sancionan las leyes penales."

⁶⁸ Francisco Carrara, citado por Abel Ramos Flores, Facultad Sancionadora de la Administración Pública y el artículo 21 Constitucional, Tesis Profesional, UNAM, 1943. págs. 17 y 18.

⁶⁹ Miguel Acosta Romero, Ob. cit., pág. 966 a 967.

Diversos autores han pretendido deslindar el campo del delito penal y la infracción, Andrés Serra Rojas señala que "la infracción administrativa es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal por considerarlos faltas que ameritan sanciones menores."⁷⁰

Los estudiosos han buscado los criterios que permitan establecer, de manera precisa los rasgos cualitativos que distingan un delito de una contravención administrativa, el penalista argentino Sebastián Soler, afirma que: "como consecuencia del sistema jusnaturalista que yace en el fondo de sus doctrinas, Carmingnani y Carrara, se inclinan a ver una diferencia ontológica entre el delito y la contravención, consistente en que la contravención, que la escuela toscana llama transgresión no ofende ni al derecho natural, ni al principio ético universal, sino que se reprime en razón de una mera utilidad social. El delito afecta la seguridad social; la contravención perjudica solo la prosperidad."⁷¹

Existen al parecer tres posiciones que sostienen diferencias cualitativas en los delitos y las contravenciones.

A) Aquellas que encuentran una diferencia con base en cuestiones éticas y morales, afirmando que los delitos ofenden principios morales universales y que las

⁷⁰ Andrés Serra Rojas Ob. cit., pág.

⁷¹ Derecho Penal Argentino. Tomo I Tipográfica Editora Argentina.-Buenos Aires. 1951., págs. 247 y 248.

contravenciones carecen de sentido moral, porque son solo desobediencias a las leyes cuya finalidad es la utilidad colectiva.

B) Las teorías que sostienen que los delitos constituyen agresiones inmediatas y directas que la Ley penal protege y las contravenciones, no lesionan a los mismos bienes, sino son sólo un riesgo, para los bienes protegidos jurídicamente.

C) Por último tenemos las tesis que se apoyan en elementos de carácter subjetivo y que en la contravención éstos no tienen ninguna relevancia. Para la doctrina todo ilícito penal tiene un bien jurídico que proteger, está al servicio de un valor sustantivo con el que ha de confrontarse en cada caso, de forma que la infracción sólo podrá recriminarse si, dicho bien ha sido lesionado, a diferencia de los administrativos que carecen de tal bien, son infracciones meramente formales.

Creemos que resulta un buen ejercicio realizar un análisis a las diversas infracciones administrativas que prevén algunos ordenamientos administrativos. La **Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial** resulta ser un interesante ordenamiento el cual en sus últimas reformas considera como infracciones administrativas conductas antes tipificadas como delitos, dicha Ley en el texto original de su artículo 213 consignaba como infracciones administrativas:

Artículo 213.- Son infracciones administrativas.

I. Realizar actos contrarios a los buenos usos y costumbres en la industria, comercio y servicios que impliquen competencia desleal y que se relacionen con la materia que esta ley regula;

II. Hacer aparecer como productos patentados aquéllos que no lo estén. Si la patente ha caducado o fue declarada nula, incurrirá en la infracción después de un año de la fecha de caducidad o, en su caso, de la fecha en que haya quedado firme la declaración de nulidad;

III. Poner a la venta o en circulación productos u ofrecer servicios, indicando que están protegidos por una marca registrada sin que lo estén. Si el registro de marca ha caducado o ha sido declarado nulo o cancelado, se incurrirá en infracción después de un año de la fecha en que haya quedado firme la declaración correspondiente;

IV. Usar una marca parecida en grado de confusión a otra registrada, para amparar los mismos o similares productos o servicios que los protegidos por la registrada;

V. Usar sin consentimiento de su titular una marca registrada como elemento de un nombre comercial o de una denominación o razón social, o viceversa, siempre

que dichos nombres estén relacionados con establecimientos que operan con los productos o servicios protegidos por la marca;

VI. Usar dentro de la zona geográfica de la clientela efectiva o en cualquier parte de la República, en el caso previsto por el artículo 105 de esta ley, un nombre comercial idéntico o semejante en grado de confusión, con otro que ya esté siendo usado por un tercero, para amparar un establecimiento industrial, comercial o de servicios del mismo o similar giro;

VII. Usar como marcas las denominaciones, signos o siglas a que se refiere el artículo 4o. y las fracciones VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XV del artículo 90 de esta ley;

VIII. Usar una marca previamente registrada como denominación o razón social como parte de éstas, de una persona moral cuya actividad sea la producción, la importación o comercialización de bienes o servicios iguales o similares a los que se aplica la marca registrada, sin el consentimiento, manifestado por escrito, del titular del registro de marca o de la persona a quien éste haya concedido licencia.

IX. Efectuar, en el ejercicio de actividades industriales o mercantiles, actos que causen o induzcan al público a confusión error o engaño, por hacerse creer o suponer infundadamente:

a) La existencia de una relación o asociación entre un establecimiento y el de un tercero;

b) Que se fabriquen productos bajo especificaciones, licencias o autorización de un tercero;

c) Que se presten servicios o se vendan productos bajo autorizaciones, licencias o especificaciones de un tercero.

X. Intentar o lograr el propósito de desprestigiar, los productos, los servicios, el establecimiento de otro. No estará comprendida en esta disposición, la comparación de productos o servicios que ampare la marca con el propósito de informar al público, siempre que dicha comparación no sea tendenciosa, falsa o exagerada en el término de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y

XI. Las demás violaciones a las disposiciones de esta ley que no constituyan delitos.

En la reforma publicada el 2 de agosto de 1994, permanecieron las cuatro primeras fracciones así como la sexta sin cambio alguno, las fracciones que sufrieron cambios fueron las siguientes:

V. Usar, sin consentimiento de su titular, una marca registrada o semejante en grado de confusión como elemento de un nombre comercial o de una denominación o razón social, o viceversa, siempre que dichos nombres, denominaciones o razones sociales estén relacionados con establecimientos que operen los productos o servicios protegidos por la marca;

VII. Usar como marcas las denominaciones, signos, símbolos, siglas o emblemas a que se refiere el artículo 4o. y las fracciones VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV y XV del artículo 90 de esta Ley;

VIII. Usar una marca previamente registrada o semejante en grado de confusión como nombre comercial, denominación o razón social o como partes de éstos, de una persona física o moral cuya actividad sea la producción, importación o comercialización de bienes y servicios iguales o similares a los que se aplica la marca registrada, sin el consentimiento, manifestado por escrito, del titular del registro de marca o de la persona que tenga facultades para ello;

IX. (Esta fracción no sufrió cambios, únicamente se adicionó un inciso)

d) Que el producto de que se trate proviene de un territorio, región o localidad distinta al verdadero lugar de origen geográfico del producto;

X. Intentar o lograr el propósito de desprestigiar los productos, los servicios, la actividad industrial o comercial o el establecimiento de otro. No estará

comparación no sea tendenciosa, falsa o exagerada en los términos de la Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial;

XI. Fabricar o elaborar productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, sin consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;

Se adicionan las siguientes fracciones a dicho artículo:

XII. Ofrecer en venta o poner en circulación productos amparados por una patente o por un registro de modelo de utilidad o diseño industrial, a sabiendas de que fueron fabricados o elaborados sin consentimiento del titular de la patente o registro o sin licencia respectiva;

XIII. Utilizar procesos patentados, sin consentimiento del titular de la patente o sin licencia respectiva;

XIV. Ofrecer en venta o poner en circulación productos que sean resultado de la utilización de procesos patentados, a sabiendas que fueron utilizados sin el consentimiento del titular de la patente o de quien tuviera una licencia de explotación.

XV. Reproducir o imitar diseños industriales protegidos por un registro, sin el consentimiento del titular o sin licencia respectiva;

XV. Reproducir o imitar diseños industriales protegidos por un registro, sin el consentimiento del titular o sin licencia respectiva;

XVI. Usar un aviso comercial registrado o uno semejante en grado de confusión, sin el consentimiento de su titular o sin licencia respectiva para anunciar bienes, servicios o establecimientos iguales o similares a los que se aplique el aviso;

XVII. Usar un nombre comercial o uno semejante en grado de confusión, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva, para amparar un establecimiento industrial, comercial o de servicios del mismo o similar giro;

XVIII. Usar una marca registrada, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva, en productos o servicios iguales o similares a los que la marca se aplique;

XIX. Ofrecer en venta o poner en circulación productos iguales o similares a los que se aplica una marca registrada, a sabiendas de que se usó ésta en los mismos sin consentimiento de su titular;

XX. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada que hayan sido alterados;

XXI. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada, después de haber alterado, sustituido o suprimido parcial o totalmente ésta;

XXII. Usar sin autorización o licencia correspondiente una denominación de origen, y

XXIII. Las demás violaciones a las disposiciones de esta Ley que no constituyan delitos.

El texto original de artículo 223 disponía:

Art. 223.- Son delitos:

- I. Fabricar o elaborar productos amparados por una patente de invención o por un registro de modelo de utilidad, sin consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva;
- II. Ofrecer en venta o poner en circulación productos amparados por una patente de invención o por un registro de modelo de utilidad, sin consentimiento del titular de la patente o registro o sin la licencia respectiva;
- III. Utilizar procesos patentados, sin autorización del titular de la patente o sin licencia respectiva;

consentimiento del titular de la patente o de quien tuviera una licencia de explotación.

V. Reproducir diseños industriales protegidos por un registro, sin consentimiento de su titular o sin licencia respectiva;

VI. Usar una marca registrada, sin el consentimiento de su titular o sin la licencia respectiva, en productos o servicios iguales o similares a los que la marca se aplique;

VII. Ofrecer en venta o poner en circulación productos iguales o similares a los que se aplica una marca registrada, a sabiendas de que se usó ésta en los mismos sin consentimiento de su titular.;

VIII. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada que hayan sido alterados;

IX. Ofrecer en venta o poner en circulación productos a los que se aplica una marca registrada, después de haber alterado, sustituido o suprimido parcial o totalmente esta;

X. Continuar usando una marca no registrada parecida en grado de confusión a otra registrada, después de que la sanción administrativa impuesta por esta razón haya quedado firme;

- X. Continuar usando una marca no registrada parecida en grado de confusión a otra registrada, después de que la sanción administrativa impuesta por esta razón haya quedado firme;
- XI. Ofrecer en venta o poner en circulación los productos o prestar los servicios con las marcas a que se refiere la fracción anterior;
- XII. Usar sin autorización o licencia una denominación de origen;
- XIII. Revelar a un tercero un secreto industrial, que se conozca con motivo de su trabajo, puesto, cargo, desempeño de su profesión, relación de negocios o en virtud del otorgamiento de una licencia para su uso, sin consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial, habiendo sido prevenido de su confidencialidad, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar perjuicio a la persona que guarde el secreto;
- XIV. Apoderarse de un secreto industrial sin derecho y sin consentimiento de la persona que lo guarde o de su usuario autorizado, para usarlo o revelarlo a un tercero, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar un perjuicio a las personas que guarden el secreto industrial o su usuario autorizado;

consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado, con el propósito de obtener un beneficio económico o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado.

Después de las reformas a que nos hemos hecho referencia quedo como sigue:

- I. Reincidir en las conductas previstas en las fracciones II a XXII del artículo 213 de esta Ley, una vez que la primera sanción administrativa impuesta por esta razón haya quedado firme;
- II. Falsificar marcas en forma dolosa y a escala comercial;
- III. Revelar a un tercero un secreto industrial, que se conozca con motivo de su trabajo, puesto, cargo, desempeño de su profesión, relación de negocios o en virtud del otorgamiento de una licencia para su uso, sin consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial, habiendo sido prevenido de su confidencialidad, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto;
- IV. Apoderarse de un secreto industrial sin derecho y sin consentimiento de la persona que lo guarde o de su usuario autorizado, para usarlo o revelarlo a un

tercero, con el propósito de obtener un beneficio económico para sí o para el tercero o con el fin de causar perjuicio a la persona que guarde el secreto industrial o a su usuario autorizado, y

V. Usar información contenida en un secreto industrial, que conozca por virtud de su trabajo, cargo, puesto, ejercicio de su profesión o relación de negocios, sin consentimiento de quien lo guarde o de su usuario autorizado, o que le haya sido revelado por un tercero, a sabiendas de que éste no contaba para ello con consentimiento de la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado, con el propósito de obtener un beneficio económico o con el fin de causar un perjuicio a la persona que guarde el secreto industrial o su usuario autorizado.

Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela de la parte ofendida.

Las reformas a que nos hemos referido pretenden garantizar una efectiva protección y defensa de los derechos exclusivos que consagra la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial, la exposición de motivos que el Poder Ejecutivo de la Federación presenta ante el H. Congreso de la Unión se señala que para este efecto, era necesario dotar a la autoridad de facultades que le permitan prevenir y sancionar la realización de actos de competencia desleal que afecten el ejercicio pleno de los derechos de propiedad industrial, dentro del marco de respeto de las garantías individuales y el principio de seguridad jurídica, por tal razón se incorporaron disposiciones a través de las

cuales se busca lograr la reparación de los daños y perjuicios que se ocasionan al titular de un derecho de propiedad industrial, objetivo primordial que debe de buscar la autoridad, acorde con lo anterior las conductas que antes se consideraban como delitos se establecen hoy como infracciones de carácter administrativo.

En este caso en concreto, puede observarse como conductas antes consideradas como delitos, por razones de eficacia en la protección del interés y orden público, se les transforma en infracciones administrativas, permaneciendo como delito tipificado la reincidencia en cualquiera de las conductas previstas.

Por lo que hace la **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, su artículo **171** establece:

Art. 171.- La violación a los preceptos de ésta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionados administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otras dependencias y, en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:(...)

La Ley General de Salud en su artículo 416 establece:

Art. 416.- Las violaciones a los preceptos de ésta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivos de delito.

Estos dos casos parecen ser totalmente distintos, en ambos no existe una descripción de una conducta correcta, dejando al arbitrio de la autoridad dar a determinado acto la clasificación de infracción.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece en su artículo 29:

Art. 29.- Constituyen infracciones a la presente ley, por parte de los sujetos a que la misma se refiere:

- I. Asociarse con fines políticos, así como realizar proselitismo o propaganda de cualquier tipo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política algunos;**

- II. Agraviar a los símbolos patrios o de cualquier modo inducir a su rechazo;**

- III. Adquirir, poseer o administrar las asociaciones religiosas, por si o por interpósita persona, bienes derechos que no sean, exclusivamente, los indispensables para su objeto, así como concesiones de la naturaleza que fuesen;
- IV. Promover la realización de conductas contrarias a la salud o integridad física de los individuos;
- V. Ejercer violencia física o presión moral, mediante agresiones o amenazas, para el logro o realización de sus objetivos;
- VI. Ostentarse como asociación religiosa cuando se carezca del registro constitutivo otorgado por la Secretaría de Gobernación;
- VII. Destinar los bienes que las asociaciones adquieran por cualquier título, a un fin distinto del previsto en la declaratoria de procedencia correspondiente;
- VIII. Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa;
- IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;
- X. Oponerse a las leyes del País o a sus instituciones en reuniones pública;

VIII. Desviar de tal manera los fines de las asociaciones que éstas pierdan o menoscaben gravemente su naturaleza religiosa;

IX. Convertir un acto religioso en reunión de carácter político;

X. Oponerse a las leyes del País o a sus instituciones en reuniones públicas;

XI. Realizar actos o permitir aquellos que atenten contra la integridad, salvaguarda o preservación de los bienes que componen el patrimonio cultural del país, y que están en uso de las iglesias, agrupaciones o asociaciones religiosas, así como omitir las acciones que sean necesarias para lograr que dichos bienes sean preservados en su integridad y valor, y

XII. Las demás que se establecen en la presente ley y otros ordenamientos aplicables.

El artículo antes citado si precisa las conductas que podran constituir infracciones administrativas, pero en su fracción última deja abierto a consideración de la autoridad qué otras contravenciones a la ley podrían resultar sancionadas administrativamente, al igual que la fracción XXIII del artículo 213 de la Ley de Fomento y Protección a la Propiedad Industrial.

II.5. PRINCIPIOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE IMPOSICION DE SANCIONES

Las sanciones de carácter administrativo, su declaración y aplicación, como lo hemos señalado con anterioridad, corresponden a las autoridades administrativas, debiendo las mismas observar el procedimiento que la Ley consigna.

Dicho procedimiento en todo momento deberá de respetar las garantías que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, principalmente, en este caso, en observancia a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 así como al multicitado artículo 21 de dicha Carta Política.

El artículo 14 , establece 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 previamente al hecho.

El juicio se ha entendido por la jurisprudencia en el sentido más amplio, ya que no sólo se refiere al proceso judicial, sino que abarca de igual forma al que se desarrolla ante la instancia administrativa.

Se ha discutido si la audiencia en materia administrativa debe ser previa a la afectación , sin embargo la previa audiencia sólo puede exigirse cuando sea realmente indispensable la intervención del afectado, es decir cuando deba proporcionar información o probar hechos con la finalidad de que sea tomada una decisión.

Las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento no solamente judicial, sino también administrativo, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados.

El artículo 16 a que nos hemos referido en su primer párrafo señala que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, es decir en virtud, de la importancia que la vida, la libertad y las posesiones de los gobernados tienen, deben las autoridades únicamente afectar el interés jurídico de estos, cuando estimen que existen motivos suficientes, ajustándose a los ordenamientos legales que resulten aplicables, otorgando con esto al particular la posibilidad de conocer la causa de la molestia, para que en cierto momento esté en posibilidades de defender su situación.

CAPITULO III

LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA LEY

FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

III.1. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fue expedida por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 14 de julio de 1994, y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de agosto del mismo año.

Como se ha señalado, todo estado moderno como el nuestro debe de brindar certeza y seguridad jurídica a los particulares con los que establece sus relaciones; a partir de la década de los sesenta, se ha avanzado en la reforma administrativa, debiendo aclarar que principalmente los logros han sido en el aspecto interno, más no en el establecimiento de los principios legales que rijan toda la actuación de la Administración Pública, ya que existen una cantidad considerable de leyes de carácter administrativo que no contemplan un procedimiento, razón por la cual y en consideración a lo antes expuesto, se formuló la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Debido a la pluralidad de actividades que puede desarrollar la Administración Pública, es indispensable contar con procedimientos; no obstante, era necesario contar con ordenamiento jurídico que instruyera un solo procedimiento para la actuación de la Administración Pública Federal, en la cual incluyeran los principios aplicables a todos los órganos que integran, en el marco de un procedimiento administrativo tipo, para así asegurar unidad en la justicia administrativa. Justicia Administrativa es concreta en su

especie, una rama de la justicia lato sensu, individualizada o concretada a la actividad pública.

La administración del sexenio pasado a cargo del Lic. Carlos Salinas de Gortari, como titular de poder Ejecutivo llevó a cabo una importante reestructuración en la reforma integral de la Administración Pública así como en su organización, con la finalidad de que esta fuera más eficiente, desregulando amplias áreas de la vida económica, debiendo señalarse que se da un gran paso con la publicación de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Dicha Ley es producto de un arduo trabajo, en abril de 1992 la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Subcomisión de Justicia Administrativa, acordó integrar un grupo de trabajo, el cual estaba formado por representantes de los tres poderes de la unión, así como juristas del mas alto prestigio nacional e internacional, el documento que resultó, fue sometido a consideración de las Direcciones Jurídicas de las diversas dependencias del Poder Ejecutivo de la Presidencia, así como en diversos foros de profesionistas y académicos del derecho, durante los meses de trabajo, se elaboraron más de siete versiones las cuales se fueron depurando y ajustando sucesivamente en función de las observaciones y modificaciones propuestas por los propios integrantes del grupo plural, Direcciones Jurídicas y juristas distinguidos.

III.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en primera instancia, por lo que respecta a la facultad del Poder Legislativo, para formular la iniciativa de dicha Ley, lo encontramos en el Artículo 73, fracción XXX de nuestra Ley máxima, la cual dentro de las facultades implícitas que tiene el poder legislativo se encuentra el fundamento para la formulación de una ley de tal naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, que de manera expresa se encuentra prevista en los artículos 89, Fracciones I y 90 de la constitución así como en lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 21 referentes al proceso legal y al principio de legalidad.

III.3. DENOMINACION DE LA LEY, SU AMBITO DE APLICACION Y CONTENIDO

El título que se le otorgó a la Ley es "**Ley Federal de Procedimiento Administrativo**" no siendo el de Código, en razón de que ésta última es mas amplia y si bien esta ley contiene principios rectores de la actuación de la Administración Pública Federal, no comprende todo el universo legislativo o digamos sustantivo que un ordenamiento debería poseer para que mereciese ser denominada de tal forma.

Dicha Ley entrará en vigor de acuerdo a lo dispuesto en el ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO, el 1o. de junio de 1995.

Art. 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimiento y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de ellos.

Del Artículo 1o. se desprende en razón de las funciones que se encomiendan en la Constitución, leyes orgánicas y diferentes ordenamientos legales que las regulan, a las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, se excluyen las mismas de la aplicación de la Ley.

Dichos entes ejercen sus funciones en un ámbito de materias en lo sustantivo y adjetivo perfectamente definidas, desarrolladas y detalladas.

En virtud de que dicha ley no tiene como propósito derogar los procedimientos administrativos previstos en las leyes administrativas sino establecer las bases y reglas a que se sujetará la autoridad en lo relativo al procedimiento administrativo el artículo 2o. del citado ordenamiento establece:

Art. 2.- Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará a su vez, supletoriamente a esta Ley en lo conducente.

La Ley en comento consta de seis títulos, intitulados: I. Del Ambito de Aplicación y Principios Generales; II. Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos; III. Del Procedimiento Administrativo; IV. De las Infracciones y Sanciones Administrativas; V. Medidas de seguridad, . Del Recurso de Revisión.

La Ley introduce y desarrolla los principales principios del procedimiento administrativo.

III.4. LAS SANCIONES CONTEMPLADAS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Título Cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace referencia a las infracciones y sanciones administrativas, cabe señalar en principio, que no existe ninguna infracción consignada en dicho apartado, únicamente lo relativo a las sanciones aplicables en caso de la comisión de infracciones previstas en leyes de carácter federal, así como al procedimiento que la autoridad deberá de seguir para su imposición.

El artículo 70 de la LFPA, establece:

Art. 70.- Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

I. Amonestación con apercibimiento;

II. Multa;

III. Multa adicional con 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.

"Art. 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."

En relación al procedimiento que deberá de seguir la autoridad los artículos 72, 73 y 74 de la Ley en comento,

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

"Art. 73.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución considerando:

- I. Los daños que se hubieran producido o puedan producirse;

II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;

III. La gravedad de la infracción; y

IV. La reincidencia del infractor.

"Art. 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."

"Art. 75.- Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan."

El artículo 76, en virtud de que no es intención limitar el funcionamiento de la administración, permite que las sanciones que se enlistan en el artículo 70 no sean limitativas sino simplemente enunciativas.

"Art. 76.- Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el Artículo 70 de esta Ley salvo el arresto."

FALTA PAGINA

No. 129

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

III.5. RECURSOS QUE LA LEY CONTEMPLA PARA COMBATIR LAS SANCIONES QUE SE IMPONGAN CON MOTIVO DE LA COMISION DE INFRACCIONES

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

El recurso de revisión deberá sujetarse a un procedimiento que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece.

Art. 85.- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiera surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico cuyo escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;**

- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;**

- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;**

- IV. Los agravios que se le causan;**

- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y**

- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que**

cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

Art. 87.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado siempre y cuando:

I. Lo solicite expresamente el recurrente.

II. Sea procedente el recurso;

III. No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;

IV. No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen estos para el caso de no obtener resolución favorable, y

V. Tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

VI. La autoridad deberá acordar, en su caso la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

Art. 88.- El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando:

- I. Se presente fuera de plazo;**
- II. No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y**
- III. No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.**

Art. 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

- I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado;**
- II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;**
- III. Contra actos consumados de un modo irreparable;**
- IV. Contra actos consentidos expresamente, y**

V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal impuesto por el promovente, que puede tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Art. 90.- Serรก sobreseído el recurso cuando:

I. El promovente se desista expresamente del recurso;

II. El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona;

III. Durante el Procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV. Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;

V. Por falta de objeto o materia del acuerdo respectivo, y

VI. No se probare la existencia del acto respectivo.

Art. 91.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la inexistencia 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 impuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Art. 92.- La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que se consideró ilegal el acto y precisar el alcance de la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Art. 93.- No se podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se precisará ésta.

Art. 94.- El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación del acto impugnado.

Art. 95.- La autoridad podrá dejar sin efectos un requerimiento o una sanción de oficio o una petición de parte interesada, cuando se trate de error manifiesto o el particular demuestre que ya había dado cumplimiento con anterioridad.

La tramitación de la declaración no constituirá recurso, ni suspenderá el plazo para la interposición de éste y tampoco suspenderá la ejecución del acto.

Art. 96.- Cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no obren en expediente original derivado del acto impugnado, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez formulen sus alegatos y presenten los documentos que estime procedentes.

No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

III.6. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la Ley establece, integrándose por una sala Superior y por Salas Regionales.

El artículo 23 fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala como competencia de las salas regionales conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

Procedimiento que, deberá de serguirse observando lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación en su título VI.

III.7. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, COMO LA IMPOSICION DE SANCIONES

El juicio de amparo de acuerdo a lo establecido en el artículo 1o. de la Ley de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados que violen las garantías individuales;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invaden la esfera de la autoridad federal.

El juicio de amparo tiene por objeto la protección de las garantías individuales consagradas en la Constitución. Los principios que rigen al amparo son:

- Principio de instancia agraviada.
- Principio de existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico.
- Principio de definitividad.

- Principio de prosecución judicial.

- Principio de relatividad de las sentencias.

- Principio de estricto derecho.

- Principio de suplencia de la queja deficiente.

El principio de definitividad se encuentra regulado por las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución, y consiste en la obligación del quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la ley que rige al acto reclamado antes de emprender la acción de amparo, dichos medios de impugnación que previamente deben de agotarse, tendrán necesariamente que tener como propósito o fin, modificar o revocar los actos que se impugnen; si no tiene dicho fin su utilización de ninguna manera es obligatoria.

En el caso que la Ley del acto no fije de forma expresa un recurso o forma ordinaria de defensa, la vía del amparo procederá.

Los casos en materia administrativa en que excepcionalmente no opera el principio de definitividad antes referido, son:

- Cuando la Ley que rija el acto no establece medios de defensa ordinarios.
- Cuando esta establece medios de defensa ordinarios pero no suspende el acto reclamado o para suspenderlo exige requisitos mayores que los que la Ley de Amparo establece.

Cabe distinguir el amparo directo y el indirecto:

El amparo indirecto tiene dos instancias, la primera se tramita ante los Juzgados de Distrito y de la segunda conoce la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Distrito de acuerdo a la distribución de la competencia señalada en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; segunda instancia, en virtud del recurso de revisión consignado en la Ley de Amparo en su artículo 83; del amparo directo conocen la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados, en única instancia.

El amparo indirecto procede en los siguientes supuestos:

- **Contra leyes auto-aplicativas**
- **Contra actos de la administración**
- **Contra actos fuera de juicio una vez concluido éste**

- **Contra actos dentro de juicio o fuera de él que afecten a terceras personas**
- **Contra actos en juicio de imposible reparación dentro del mismo**
- **Contra leyes o actos de funcionarios de la Federación o estados que invadan la esfera de competencia federal o local.**

El Poder Ejecutivo emite la mayoría de los actos que son materia del amparo indirecto.

- **El amparo directo procede en contra de las sentencias definitivas de tribunales que realizan la función jurisdiccional.**

Finalmente podemos considerar para efectos de nuestro trabajo, que el amparo indirecto, del cual ya se ha realizado en breve estudio en los párrafos anteriores, será la vía legal última a través de la cual el gobernado podrá impugnar las sanciones que se analizaron en el presente, ya que las mismas constituyen actos que emanan de la Administración Pública Federal Centralizada, además, debemos aclarar en la observancia del principio de definitividad, que si uno de estos actos de autoridad viola la Constitución, es posible recurrir al juicio de amparo indirecto para combatirlo, sin

necesidad de agotar los recursos y medios previos de defensa, pero, cuando se presenten violaciones de forma o bien, cuestiones de legalidad en dichos actos, se deberá agotar en principio, el recurso que la norma legal que rija el acto establezca; en caso de que ésta no lo haga, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entrará en vigor el 1o. de junio de 1995, y que hemos venido analizando en la presente tesis, atendiendo a su artículo 1o., se deberá aplicar de forma supletoria ya que ésta contempla uno, que es el de revisión; por tanto, si el cuerpo legal especial no señala un medio de defensa, deberá acudirse a la norma supletoria que lo contempla y una vez agotado éste, podrá intentarse la vía legal que en derecho proceda.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En términos generales el presente trabajo ha pretendido, tras haber analizado diversas posiciones de tratadistas mexicanos y extranjeros, desentrañar la naturaleza que en la legislación mexicana tienen las infracciones administrativas, así como las sanciones que corresponden a las mismas; en especial en un nuevo cuerpo legal denominado Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que podemos concluir con las siguientes ideas:

- Que es indispensable para el buen funcionamiento y desarrollo de la actividad de la administración pública que el marco legal vigente le atribuye establecer en las normas jurídicas, aquellos actos de los particulares que lo obstaculizan.
- Como se pudo observar no puede considerarse como una norma perfecta aquella que no posee la sanción correspondiente recordando en el derecho romano las normas perfectas, imperfectas y cuasiperfectas.

- Consideramos que las infracciones administrativas son actos ilícitos que contravienen las normas de carácter administrativo, poniendo en peligro principalmente el orden público, y el buen funcionamiento de la Administración Pública, sea en cualquiera de los niveles de gobierno.

- Se distingue de los delitos no por el ordenamiento que las contiene ya que como hemos podido apreciar existen delitos o bien tipos delictivos, no sólo en el Código Penal, sino en leyes de carácter administrativo.

- Las infracciones administrativas, no constituyen o forman parte de un Derecho Penal Administrativo, sino de un derecho de las infracciones administrativas, el cual es parte integrante del derecho administrativo, los delitos a que nos hemos referido con anterioridad son denominados delitos especiales, precisamente por no estar comprendidas dentro del cuerpo de un Código Penal.

- Las sanciones son las penas correspondientes al acto ilícito; en materia administrativa, se denominan sanciones administrativas y es al Poder Ejecutivo

al que le corresponde dictarlo así como su aplicación, siguiendo un procedimiento que en todo momento la Ley deberá establecer.

- En materia penal, el procedimiento es seguido ante autoridad judicial, la sanción o pena es dictada por la misma y su aplicación le corresponde a la autoridad administrativa.

- La Ley Federal de Procedimiento constituye un gran avance en materia jurídica.

- El capítulo correspondiente a las infracciones y sanciones se limita a catalogar las sanciones que pueden ser aplicadas por las autoridades administrativas, sin hacer referencia a infracciones específicas, ya que sería absurdo, puesto que el ordenamiento al que hemos hecho referencia pretende ser lo más general posible a efecto de que se aplique de forma supletoria, en los casos que las normas especiales contengan lagunas que pudiesen llegar a lesionar los derechos constitucionales garantizados, fortaleciendo el principio de seguridad jurídica y legalidad así como el Estado de Derecho.

- Las sanciones que la ley enuncia, son un mínimo respetado lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21.
- El procedimiento que en sus artículos 72, 73 y 74 establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consideramos posee los requisitos indispensables que brindan seguridad jurídica a los gobernados.
- Aún consideramos que esta Ley todavía siendo un gran avance, debe de ampliar su ámbito de aplicación en virtud de que en diversas materias excluidas existen amplias lagunas procedimentales.
- Por lo que hace al Recurso de Revisión, éste brinda una posibilidad de defensa más a los gobernados, en ocasión leyes de carácter administrativo no lo prevén.
- Como puede recogerse de la lectura del presente trabajo, ha existido confusión y no es posible encontrar una posición clara en relación a cuál es la naturaleza de la infracción y la sanción administrativa, cuáles son sus

diferencias y similitudes con el delito y la pena, razón por la cual se ha creado o se pretende crear una rama independiente al Derecho Penal común y al Derecho Administrativo, que englobe a las infracciones y a los Delitos de carácter administrativo como figuras afines con pequeños y ligeros matices que los diferencian.

- Para nuestro particular punto de vista las infracciones y los delitos constituyen actos ilícitos, en virtud de que contravienen las normas jurídicas, pero existe en su naturaleza una diferencia que las aparta, que les da una sanción distinta, un procedimiento y autoridad responsable de dictarla y aplicarla.
- La infracción administrativa, aún habiendo encontrado en nuestra legislación que el tratamiento no es uniforme, consideramos que en la naturaleza de la acción se pone en peligro, la tranquilidad, seguridad y orden público, así como aquellas actividades que corresponden a la administración pública desarrollar, las cuales día a día son más amplias; a diferencia de los delitos en los cuales se atenta directamente en contra de un bien jurídicamente tutelado.
- Es claro que los procedimientos son muy distintos. En el delito es un representante social aquél al que le corresponde realizar una investigación así

como poner a disposición de un juez o miembro del Poder Judicial a aquella persona o personas que pudiesen ser los responsables.

- Por lo que hace a las sanciones administrativas, a diferencia de las penas, se percibe una clara diferencia en su gravedad.

Por lo antes expuesto, es claro que no puede ser únicamente la diferencia entre delito e infracción, una diferencia de grado, de procedimiento, etc., sino que su naturaleza es tan distinta que el Estado, a través de su órgano judicial declara que se ha cometido un delito por persona determinada, y en las infracciones es un órgano de la autoridad administrativa la que lo hace; consideramos que esto es una virtud de que el acto constitutivo de un delito, se dirige a causar una lesión a un bien jurídicamente tutelado y el hecho constitutivo de infracción atenta contra el buen desarrollo de las actividades propias de la administración pública.

Un aspecto que debe de reconocerse, es el fortalecimiento del principio de definitividad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que ésta constituye un ordenamiento supletorio a todas las normas legales que rigen la actividad de la Administración Pública Federal Centralizada en materia de procedimiento administrativo, por tanto en los casos en que los ordenamientos legales que rigen actos administrativos como son las sanciones y que no prevean un medio de impugnación, deberá de

aplicarse la misma, en su capítulo relativo al recurso de revisión, a partir del 1o. de junio de 1995.

BIBLIOGRAFIA

A) LIBROS

**ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial
Porua, S.A., Décimo Primera Edición. México 1993.**

**BACIGALUPO, Enrique. Sanciones Administrativas (Derecho Español Y Comunitario).
Editor Al Colex, Madrid 1991.**

**BAEZ MARTINEZ, Roberto. Manual De Derecho Administrativo. Editorial Trillas, S.A. De
C.V., Primera Edición. México 1990.**

**CUELLO CALON, Eugenio. Derecho Penal. Editorial Nacional, S.A. Novena Edición,
México 1951.**

**DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos De Derecho Administrativo.
Editorial Limusa, S.A. De C.V., Primera Edición. México 1986.**

**FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porua, México, Décimo Sexta Edición,
1973.**

GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa,
Quinta Edición. México 1995.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramon. Curso de Derecho
Administrativo I. Editorial Civitas, Cuarta Edición. Madrid 1988.

GONZALEZ PEREZ Jesus, Derecho Procesal Administrativo. Tomo Tercero. Segunda
Edición. Instituto De Estudios Políticos. Madrid 1967

GORDILLO, Agustin A. Teoría General del Derecho Administrativo, Instituto de Estudios
de Administración Local. Madrid 1984.

JIMENEZ DE ASUA, Luis. La Ley y El Delito, Editorial Andrés Bello. Buenos Aires 1945.

NARANJO MESA, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial
Temas. Quinta Edición. Bogotá 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa S.A.,
Primera Edición. México 1959.

RETORTILLO GONZALEZ, Cirilo. Suspensión de los Actos Administrativos por los
Tribunales de los Contencioso, Editorial Motecorvo. Madrid 1963.

**SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., Decimotercera
Edición. México 1985.**

**SUAY RINCON, José. Sanciones Administrativas, Publicaciones del Real Colegio de
España. Bolonia 1989.**

B) DICCIONARIO

**DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de
a Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.**

C) LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial

Ley General de Salud

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público

Código Civil para el Distrito Federal

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

Ley de Amparo

Ley General de Bienes Nacionales