

42
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS "ACATLAN"**

**"DERECHOS QUE PUEDEN EJERCER LOS
PARTICULARES EN APLICACION DE SANCIONES
ADMINISTRATIVAS EN EL AYUNTAMIENTO DE
NAUCALPAN DE JUAREZ, MEXICO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANGELICA CAMPOS BAUTISTA

ASESOR DE TESIS: LIC. ALICIA DUERAS GARCES



SANTA CRUZ ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1996

**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.

A Dios:

Por haberme ayudado y guiado en cada momento de mi vida e iluminado para culminar lo que algún día pense que sería imposible.

A la Universidad Nacional Autónoma de México:

Por haberme dado la oportunidad de forjarme un futuro.

A mis padres:

Porque gracias a sus consejos y gran ayuda tanto económica como moral, he logrado cumplir satisfactoriamente uno de mis objetivos.

A mis bisabuelitos y abuelitos:

Que aunque ya no están físicamente conmigo en esencia si, por su ejemplo de honradez y cariño.

A mis hermanos:

Pilar
Guillermo
Maribel
Elizabeth
Jorge
José
Laura

A mis sobrinos:

Héctor
Rodrigo
Diana
Gordito

A mis tíos:

Con mucho cariño.

A mi novio:

Pedro
Con cariño

A mis maestros:

Por su enseñanza y consejos a lo largo de mi trayectoria como estudiante, gracias a ellos he podido salir adelante de una manera formal.

A mi asesora:

Lic. Alicia Dueñas Garcés.
Porque sin su ayuda y apoyo esta tesis no hubiera llegado a ser lo que hoy es.

A mis amigos:

Isabel
Erika
Teresa
Luisa
Alejandra
Fernando

A Julio:

Por su ayuda.

A mis compañeros:

Lic. Ignacio Pineda Cabrera
Lic. Jorge Limón Galván.
Lic. José Andrés Marqués González.
Lic. Alfredo Miranda Cruz.
Lic. Carlos Vega Margalli.

A mis amigas:

Adris
Claus
Lula
Mary
Lulú
Amparo

A todas aquellas personas que de una forma u otra, me ayudaron en la elaboración del presente trabajo.

DERECHOS QUE PUEDEN EJERCER LOS PARTICULARES EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN IX

CAPITULO PRIMERO

1 EL ACTO ADMINISTRATIVO1
1.1 LA TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO6
1.2 ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO12
1.3 MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SUS ELEMENTOS20
1.4 LA COMPETENCIA, LA FORMA ESCRITA, EL MOTIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO24
1.5 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO33
1.6 EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO35

CAPITULO SEGUNDO

2 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS40
2.1 CONCEPTO DE SANCIÓN50
2.2 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS58
2.3 CANCELACIÓN60
2.4 MULTA61
2.5 CLAUSURA64

2.6 ARRESTO	65
2.7 DECOMISO	66

CAPITULO TERCERO

3 MARCO NORMATIVO	68
3.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS	69
3.2 CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO	76
3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO	78
3.4 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	79
3.5 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO	82
3.6 BANDO MUNICIPAL	84
3.7 REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO	87
3.8 REGLAMENTO DE MERCADOS Y ACTIVIDADES DE ABASTO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO	88

CAPITULO CUARTO

4.- DERECHOS QUE PUEDEN EJERCER LOS PARTICULARES EN APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO (CASO CONCRETO "DECOMISO DE MERCANCÍAS Y UTENSILIOS DE TRABAJO", POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL ÁREA DE MERCADOS)	90
--	-----------

4.1 VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES POR LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.....	91
4.2 PARTICULARES EN CONTRA DE AUTORIDADES MUNICIPALES	105
4.3 MEDIOS DE DEFENSA QUE PUEDEN EJERCER LOS PARTICULARES EN CONTRA DE ACTOS DE AUTORIDADES MUNICIPALES	111
4.4 PROPUESTA LEGAL	118
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFIA.....	124

INTRODUCCIÓN

Lo que me motivó a la elaboración del presente trabajo de tesis fue la forma prepotente y arbitraria en que la autoridad administrativa realiza, el "Decomiso de mercancías y/o utensilios de trabajo", ya que en la práctica no se lleva a cabo conforme a las garantías de audiencia y legalidad establecidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; y en la aplicación de la sanción administrativa a que se hace acreedor el particular no se le otorga su previa garantía de audiencia para que presente las pruebas y alegatos que estime convenientes para su defensa.

En el presente trabajo de investigación que se sustenta respecto a los "Derechos que pueden ejercer los particulares en aplicación de sanciones administrativas en el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México", analizaremos los antecedentes, elementos y consecuencias en emisión de los actos administrativos.

En el Capítulo Primero analizaremos el acto administrativo, los elementos y requisitos establecidos por la ley para que sea un acto válido, los cuales están regulados en el Artículo 16 Constitucional, así mismo el acto administrativo tiene diversos efectos jurídicos como son: crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas particulares.

En el Capítulo Segundo se hablará sobre la Potestad del Estado para la aplicación de sanciones administrativas, la cual se encuentra plasmada en el artículo 21 de nuestra Carta Magna.

La sanción administrativa es la consecuencia jurídica por la infracción a un reglamento gubernativo, por lo cual estudiaremos las sanciones aplicables a los particulares las que denominaremos "Correctivas" y son:

- I. Cancelación.
- II. Multa.
- III. Clausura.
- IV. Arresto.
- V. Decomiso.

El Capítulo Tercero tratará sobre el régimen normativo para la aplicación de sanciones administrativas, como son nuestra Carta Magna, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Bando Municipal y diversos ordenamientos del Ayuntamiento Naucalpan de Juárez, México.

En el Capítulo Cuarto estudiaremos el procedimiento mediante el cual se lleva a cabo el “Decomiso de Mercancías y/o Utensilios de Trabajo” por parte del personal adscrito al Departamento de Mercados (inspectores), ya que no cuentan con mandamiento escrito fundado y motivado en el cual se ordene el decomiso de sus bienes al particular, por lo que al ejecutar este acto el servidor público puede incurrir en responsabilidad civil, penal, política y administrativa.

Así mismo debe de cumplir con el “Procedimiento Administrativo” para que en la emisión y ejecución del acto se apegue a derecho se proponen las reglas para establecer un “Procedimiento Administrativo”, el cual debe estar apegado a derecho, ya que dentro del mismo se detectan varias irregularidades en la ejecución de los actos, por lo cual consideramos que es necesario realizar el procedimiento conforme a los siguientes elementos:

- a) Visita Domiciliaria.
- b) Orden de Inspección y Acta de Visita.
- c) Garantía de Audiencia.
- d) Resolución y
- e) Notificación de la Resolución.

La autoridad administrativa debe llevar a cabo dicho procedimiento de acuerdo a lo establecido en el Código respectivo, con esto podrá aplicar al gobernado una sanción acorde a la infracción cometida.

CAPITULO I
EL ACTO ADMINISTRATIVO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La concepción del término Acto Administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa. El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es la del 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ése entonces la expresión actos administrativos se incorpora a la literatura francesa y es utilizada especialmente cuando se trate de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo que en su consecuencia, escapa a la autoridad judicial.

"Antes de conocerse la expresión acto administrativo se les llamaba, actos del rey, de la corona, o actos del fisco."¹

El Directorio por del 3 Gremial del año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de la administración debían entenderse todas las operaciones que se realizan por orden de gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público.

En los repertorios franceses editados antes de la Revolución no se encuentra la expresión de acto administrativo. El repertorio Denisart en 1771 y el de Guyot en 1784 dan a la palabra acto un significado limitado al Derecho Civil y Procesal.

"Recién en el repertorio de Mérlin, que editó en 1812, la cuarta edición de Guyot, aparece la voz acto administrativo, que lo definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de la administración que tiene relación con sus funciones."²

El acto administrativo, como dijera Otto Mayer, cumple una función análoga a la sentencia judicial; viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la administración.

Precisa Jorge Olivera Toro, que "Sólo se consideran actos administrativos los producidos por una vía de Derecho Público o dentro de un régimen jurídico excepcional, de prerrogativa y en donde aparece la figura del Poder Público, es el obrar soberano en

¹ Díez, Manuel María., *El Acto Administrativo*, 2a Ed., Tipográfica Editorial Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961, Pág. 171

² Ob. Cit. Pág. 171.

ejercicio del Poder Público, que abarca una posición coactiva, autoritaria o de prestación de servicios o de bienes.³

Sin embargo, “hay quienes estiman innecesaria y errónea la aclaración de que el acto administrativo es efectuado en ejercicio de una potestad pública y, por lo tanto que se excluyan los actos de Derecho Privado como actos administrativos y se convierten en actos de “Derecho Público”⁴. Señalan, al efecto, que en cuanto a competencia, voluntad y forma es invariable la aplicación del Derecho Público, no teniendo el objeto del acto más que una trascendencia empírica.

Unos de los problemas apasionantes del Derecho Administrativo es el que proviene del hecho de que la Administración Pública use para el cumplimiento de sus fines, tanto un Derecho que le es propio, como el Derecho Privado.

Para determinar la competencia de los Tribunales Administrativos y la de los de Jurisdicción Ordinaria, surgió la distinción entre acto de autoridad y actos de gestión, como consecuencia de ello, se afirmó la Teoría de la Doble Personalidad Estatal como poder sometido al régimen jurídico público y como gestor sometido al Derecho Privado. Posteriormente apareció la celebre noción de servicio público y constituye cómodo criterio de distinción para las dos competencias. Está noción, en su forma clásica, se encuentra en crisis y volvemos a afrontar el problema que se presenta en la utilización por parte de la Administración Pública, de los medios jurídicos del Derecho Público, de Derecho Privado o un sistema mixto en el que se aplique la primera rama para la competencia, forma, etc., de la producción administrativa y la segunda rama en algunos casos, para el objeto de la actividad administrativa. Lo anterior nos hace pensar en la imposibilidad de la distinción de las dos disciplinas y volver a repetir Cantucci; “al excluir al ordenamiento jurídico vigente la existencia de un límite sustancial de aplicación del Derecho Privado a la Administración Pública, induce a considerar superada la distinción entre actividad pública y privada del Estado y a confirmar la existencia de una actividad única administrativa, capaz de diferenciarse en actividad de Derecho Público y actividad de Derecho Privado.

En realidad podemos afirmar que no hay un criterio apriori para determinar cuando una actividad administrativa esta regida por el Derecho Público o Privado, lo importante es la realización plena de las tareas administrativas.

³ Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Pág 147.

⁴ Agustín A. Gordillo. El Acto Administrativo. Pág. 65.

DIFERENTES ACEPCIONES DEL TERMINO.- No existe un criterio uniforme del concepto de acto administrativo, la doctrina lo a definido en forma diversa, cada autor tiene su definición.

“El acto administrativo es aquél por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado, en las variadas formas que se nos han señalado”.⁵

Se ha tomado como noción del acto administrativo que “toda actividad de la administración individualizable como acción particular sin referencia a su objeto, o a su fin y en particular, prescindiendo que si ésta, actividad se mueve en el ámbito del Derecho Privado o del Público. Lo único que serviría para caracterizar este concepto de acto administrativo sería el hecho, de que es justamente la administración la que obra. En verdad esto no sería falso, pero tendría el inconveniente de ser demasiado general, que no dice nada y en consecuencia de carecer de utilidad. Se requiere por lo tanto una esencial restricción”.⁶

Antonio Royo Villanova lo define diciendo, “es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública”.⁷

Para Fernández de Velasco, el acto administrativo es “toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas”.⁸

En términos parecidos se define como que es “toda declaración unilateral voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos subjetivos”.⁹

Se puede considerar el acto administrativo desde tres puntos de vista: Objetivo, subjetivo y material.

⁵ Jorge Olivera Toro. Op. Cit. Pág. 142

⁶ Ernest Forsthoft. Tratado de Derecho Administrativo Pág. 280.

⁷ Antonio Royo Villanova. Elementos de Derecho Administrativo Valladolid, Tomo I. Pág. 92 y 93

⁸ Recaredo Fernández de Velasco. El Acto Administrativo Pág. 15 (falta)

⁹ Enrique Sayagués Lasso. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Pág. 388. Montevideo 1953.

El punto de vista objetivo lo estima como una declaración o exteriorización
intelectiva con la voluntad administrativa.

Desde el punto de vista subjetivo es todo acto emanado de un órgano
administrativo. De ningún modo como la expresión de la voluntad psíquica del
funcionario del que emana.

A la consideración material corresponde, la de ser producto de la potestad
administrativa que, en su ejercicio se traduce en la creación de consecuencias de Derecho.
El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica subjetiva, pero
como emanación unilateral de poder público. Desde este aspecto no importa que órgano
emita el acto.

Algunos autores al tratar el elemento objetivo agregan a la declaración, la opinión,
juicio o ciencia de un órgano administrativo.

"Se habla de declaración de voluntad cuando se trata de actos por los que aquella
realiza su fin de certeza, si se habla solamente en forma hipotética tendríamos una
declaración de deseos. Se utilizaría la palabra opinión en caso de conocimiento simple, y
de juicio en caso de conocimiento completo. Entendemos que, en realidad se trata de
distintos matices de la declaración de voluntad".¹⁰

La doctrina de los actos políticos o de gobierno, es en sus orígenes, francesa y
jurisprudencial. Se trata, como dice Díez, de una prudente reserva del Conseil de Etat a la
evolución del recurso por exceso de poder, una especie de concesión al poder ejecutivo
para evitar los reccelos que necesariamente hubieron de producir en éste las crecientes
conquistas de la justicia administrativa.

"Ahora bien, ¿cuándo se negaba al Conseil de Etat a entender de la legalidad de un
acto administrativo, por considerar que se trataba de un acto de gobierno?. A lo largo del
siglo XIX son dos las teorías que dominan las decisiones jurisprudenciales; hasta el año
de 1872, la llamada "teoría del móvil", según la cual lo que hace que un acto sea de
gobierno es el fin que se propone su autor (Dufour); y a partir de aquella fecha la llamada
"teoría de la naturaleza intrínseca del acto", en el fondo de la cual late la creencia en
existencia de criterios substanciales para diferenciar la función del gobierno. Lo cierto es
que la consecuencia práctica de su aplicación ha consistido en la formación de actos de
gobierno en el que se incluye los que hasta ahora han sido considerados como tales por el
Consejo de Estado; actos del Ejecutivo en sus relaciones con el Parlamento,

¹⁰ Manuel María Díez, El Acto Administrativo, Pág. 78.

declaraciones de estado de sitio, actos diplomáticos y de relaciones internacionales, interpretación de tratados, etc.”¹¹

Los actos de gobierno vienen a constituir un residuo del poder discrecional del Poder Ejecutivo, que se ejerce en forma absoluta, y se dice que no destruyen o empujeñen la concepción del Estado de Derecho, aún cuando esto debe ponerse en serria duda, estos actos sólo se distinguen en forma empírica ya que la doctrina no puede detallarlos completamente, determinándose por conveniencia política.

1.1 LA TEORÍA GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Primero partiremos del concepto general del acto jurídico como género, para tratar de determinar la especie acto jurídico administrativo, mediante la determinación del género próximo y la diferencia específica.

“Los actos interesan al derecho y los actos jurídicos ocupan en efecto un lugar esencial: el lugar que la teoría del acto jurídico tiene en la construcción del derecho es capital y no sería inexacto decir que domina sobre otros conceptos y que, en opinión de Jéze, es lo preliminar e indispensable de toda exposición jurídica.”¹²

CONCEPTO GENÉRICO DE ACTO JURÍDICO. DISTINCIÓN ENTRE HECHO Y ACTO JURÍDICO.

El acto jurídico generalmente es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

Para Vedel hay dos significaciones del principio de la autonomía de la voluntad, una sobre el plan de la teoría general del derecho y la otra sobre el Derecho Privado Positivo y afirma: “Las dos significaciones así determinadas del principio de autonomía están unidas de manera profunda a la voluntad, una sobre el plan de la teoría general del derecho y la otra obra sobre el Derecho Privado positivo y afirma: “Las dos significaciones así determinadas del principio de autonomía están unidas de manera profunda a la voluntad, la cual crea realmente el derecho a la libertad absoluta de

¹¹ Fernando Garrido Falla. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Pág. 375

¹² Py, Pierre. Le Rôle de la Volonté Dans les Actes Administratifs Unitaires, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris. p. 59

convenciones, que es un dogma identificado por el derecho mismo, es el derecho el que da un valor jurídico a la voluntad."¹³

El hecho jurídico es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho. Es el caso del aluvión, la mutación de cauce, el nacimiento y la muerte, hechos materiales de los que derivan consecuencias jurídicas; aclarando que en los hechos del hombre no interviene su voluntad para producir esas consecuencias jurídicas.¹⁴

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESPECIE DE ACTO JURIDICO.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo en nuestra opinión tratáremos de demostrar en este capítulo que el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

Asimismo, desde un punto de vista muy general, en Derecho Administrativo, se presentan tanto actos jurídicos, como hechos materiales, como lo demostraremos en su oportunidad. Este criterio es aceptado por varios autores, entre otros, por Bielsa.

Es de aclarar que el hecho de hablar de teoría general del acto administrativo pretende establecer a este tipo de acto en la normalidad de la acción y gestión administrativa, pero desde luego no quiere decir que sea realizado absolutamente por todos los órganos del Estado, centralizados, descentralizados, empresas públicas, ya que la variedad de actos que éstos realizan es tan amplia, que algunos escapan a la conceptualización del acto administrativo.

ORIGEN DEL CONCEPTO

Obviamente, el acto administrativo es una especie del concepto genérico denominado acto jurídico que tiene sus antecedentes más remotos en las elaboraciones de los teóricos iusprivatistas, especialmente franceses y alemanes, que se fundaron básicamente, en los trabajos de Kant elaborados en el siglo XVII.

¹³ Vedel, G., *Essai sur la notion de cause en Droit Administratif Français*, Paris, S., 1934, p. 307

¹⁴ Para Trinidad García, los romanos reconocieron la existencia del acto jurídico como una de las manifestaciones del Derecho, que se conoció con la palabra "actus"; sin embargo, no elaboraron una teoría general de él (García, Trinidad, *Introducción al estudio del Derecho*, México, 1935, p.138)

La teoría del acto administrativo, en concreto, es un desarrollo de la noción acto jurídico, más la ideología y experiencia de la Revolución Francesa de 1789, sobre todo por lo que corresponde a aquella que tuvo por objeto establecer la diferencia entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria. El concepto de acto administrativo así nacido es aplicado al ejercicio de la función administrativa que, debe aclararse, no la orienta el principio de autonomía privada, sino, por el contrario, la prosecución del bien común y el interés público.

La jurisprudencia del Consejo de Estado francés, elaboró el concepto a partir de las sentencias dictadas con el fin de determinar la competencia de los tribunales administrativos y la jurisdicción ordinaria, razón ésta que ha llevado a afirmar que los fundamentos substanciales del acto administrativo tienen sus orígenes en necesidades estrictamente adjetivas o procedimentales. (Santofimio G., Jaime Orlando, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, pág. 30).

Garrido Falla, señala que es la consagración del principio de legalidad de la administración pública posterior a la revolución francesa "la que concede a ciertos actos de la administración la significación peculiar de actos administrativos...", calificación que se realiza "paradójicamente" para identificar aquellas actuaciones de la administración no sujetas al control de la justicia ordinaria.

Manuel María Diez señala que es en el repertorio de Merlin, que en 1812 publicó la 4ª edición de Daloz, donde aparece por primera vez la voz Acto Administrativo, que define como una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de administración que tiene relación con sus funciones. (Diez, Manuel María, Actos Administrativos, en Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, tomo I, pp. 327-355)

PROBLEMÁTICA PARA ESTABLECER EL CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es un hecho reconocido por la doctrina la dificultad para precisar el acto administrativo, sin embargo, creemos firmemente que existen bases para elaborar una teoría general de dicho acto y trataremos de exponerlo con una secuencia lógica de su concepto, el análisis de sus partes, cómo nace, que efectos produce y cómo se extingue.

DIVERGENCIA EN LA DOCTRINA EN CUANTO AL CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Analizando las definiciones de acto administrativo, se puede apreciar que no hay consenso de la doctrina que coincida sobre un concepto único del acto administrativo.

La doctrina del Derecho Administrativo francés realiza el análisis del acto administrativo a partir de una constatación de: las relaciones entre las situaciones objetivas y los actos jurídicos los que son sometidos a principios jurídicos diferentes en Derecho Público y en Derecho Privado, de donde se deducen consecuencias diferentes.

“Como todo acto jurídico, el acto administrativo es el fruto del juego de tres elementos que son la reglamentación jurídica, el hecho y la voluntad del autor del acto.”¹⁵

Según la mayor parte de la doctrina francesa, la especificidad del poder puesto en acción en los actos administrativos unilaterales, es lo que caracteriza a éstos.

CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO¹⁶

En nuestra opinión, 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, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

EXPLICACIÓN DEL CONCEPTO

1. El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral, su origen es una decisión unilateral, por ejemplo, el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

2. Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

“Derecho imperativo de autoridad y de igualdad”. “El Derecho Público encuentra su especificidad en el uso de una técnica unilateral autoritaria.”¹⁷

“Derecho que tiene por esencia la libertad del individuo, la soberanía de su voluntad, el Derecho Privado encuentra su especificidad en el uso de técnica

¹⁵ Py, P., *op. Cit.*, p. 164

¹⁶ Sobre el acto administrativo, véanse: Díez, Manuel María, *El Acto Administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editorial Argentina, S.A., Buenos Aires Argentina, 1961.

¹⁷ Py, P., *op. Cit.*, p. 160

contractual. Así la teoría fundamental del Derecho Administrativo será aquella del Acto Administrativo Unilateral en tanto que, la del Derecho Privado, a noción esencial sería la de contrato."¹⁸

3. La decisión y la voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

4. Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo, la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea una situación jurídica general para los usuarios.

5. Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo.¹⁹

Respecto del carácter ejecutorio, en Teoría General del Derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

a) Que el acto tiene ejecución, y

b) Que a causado ejecutoria.

a) Que el acto tiene ejecución o ejecutividad del acto

La doctrina no siempre es clara en cuanto a qué debe entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

En Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que éste no es un dato constante y absoluto.

¹⁸ *Ibidem*, p. 164)

¹⁹ Sierra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 4a Ed, Tomo I, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1968, pág. 250.

"Existen actos administrativos que son constitutivos porque crean un Derecho enteramente nuevo, a favor de una persona determinada o de un grupo de personas, son traslativos en ocasiones y presentan la característica común de crear un Derecho nuevo que existía anteriormente."²⁰

"La función jurídica del acto declarativo es de hacer desaparecer los requisitos necesarios para que pueda surtir efectos."²¹

En efecto, existen actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.²²

Ejemplo de actos ejecutivos lo tenemos en: el acto de cobro de impuestos, la expropiación, el decomiso, un apercibimiento, una clausura, la revocación de un permiso, o de una concesión, el cese de un empleado, etc.

Ejemplo de actos declarativos, que no entrañan ejecución, es: una licencia de manejar, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, una acta de nacimiento, de matrimonio o de defunción, etc.

b) Que ha causado ejecutoria

Por esto último se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual, ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo.

En efecto la palabra ejecutorio o ejecutoria, en Teoría General del Derecho, significa el que las actuaciones adquieran firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso.²³

En este orden de ideas, si se entiende por ejecutorio aquello que ya no se puede impugnar, consideramos que el acto administrativo no tiene esa característica puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión, o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

Son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen y creemos que son la excepción que confirma la regla.

Podemos citar, entre otros, el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el Juicio de Amparo, de acuerdo con el Artículo 33 constitucional; los que la doctrina administrativa señala como actos de gobierno; un acta de nacimiento, matrimonio o defunción, generalmente no son impugnables.

²⁰ Fraga, Gabino, op. cit., 18ª ed., pp. 288 y ss.

²¹ Py, P., op. cit., p. 41

²² Como ejemplo del acto declarativo, véase: "Declaración General de Protección a la denominación de origen 'Tequila'" (Diario oficial de 13 de Octubre de 1977, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial)

²³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1966, tomo IX, p. 835.

No obstante lo anterior, en Derecho Comparado y en países en donde existe el llamado Recurso Contencioso de Anulación, consideran que el acto administrativo, objeto de ese recurso, debe ser definitivo.

Lo anterior, creemos que no contradice nuestro criterio de que el acto ejecutivo es aquel que no admite ya ningún medio de impugnación, es decir, que tiene autoridad de cosa juzgada.²⁴

Por acto administrativo no firme, ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley.

6. Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad.

1.2 ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU FUNDAMENTO

Para tratar de establecer sistemáticamente las partes que son necesarias para que se dé el concepto del acto jurídico, la doctrina del Derecho Civil determinó la noción de elementos constitutivos, según se podrá apreciar líneas adelante, en Derecho Administrativo es diferente la apreciación y no se habla de elementos de existencia y de validez.

"El acto jurídico tiene una naturaleza compleja y como todo acto jurídico, el acto jurídico administrativo tiene también características propias."²⁵

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito.

Los tratadistas que coinciden con las ideas anteriores son: Serra Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga,²⁶ aun cuando este último no considera al mérito como un elemento del acto administrativo.

Un estudio de la forma como opera el acto administrativo nos lleva a considerar como elementos del mismo únicamente a:

1. Sujeto
2. La manifestación externa de voluntad;
3. Objeto, y
4. La forma.

²⁴ Sobre decisión ejecutoria, en el sentido que la entiende la doctrina española, véanse los artículos de Posada Vázquez y Nieto, Alejandro, sobre estudios de Sanchevior en Revista de Administración Pública, Madrid, 1968.

²⁵ Pz, P., op. cit., p. 37

²⁶ Serra Rojas, Andrés, op. cit., tomo I, p. 250, y Fraga, Gabino, op. cit., 18ª ed. P. 273.

La finalidad y el motivo, pudieran llegar a ser requisitos del acto, pero de ninguna manera consideramos que sean elementos constitutivos del mismo. La oportunidad no es ni elemento, ni requisito, y el mérito es una noción tan vaga e imprecisa, que no creemos que sea, ni llegue a ser, elemento o requisito del acto administrativo.

Desde un punto de vista lógico-jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación; ejemplificando podemos decir que los elementos del agua son dos partes de hidrógeno y una de oxígeno, ello estructura al ser que se denomina agua; si el agua es caliente o fría, adquiere alguna coloración o se le destina para riesgo u otros usos, ellos serán cualidades o modalidades del ser (agua), pero no elementos del mismo. Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades que son las ya expresadas, pero no forman parte del concepto acto administrativo; ello no quiere decir que no se estudien; sino que habrán de analizarse bajo otro aspecto y no como elementos del concepto que nos ocupa.

Así, para nosotros, elementos del acto administrativo serán aquellos que concurren a su formación o definición y consideramos como tales a los siguientes: 1. Sujeto; 2. Manifestación externa de la voluntad; 3. Objeto, y 4. Forma.

EL SUJETO

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen dos o más sujetos.

a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto.

Para Jean de Soto, en el análisis del acto administrativo, "no es el autor del acto el que ocupa el primer plano, más bien es el acto mismo; es evidentemente imposible hacer abstracción del administrador, el lugar que ocupa se injerta lógicamente al lado de los otros elementos del acto administrativo.

El agente de Derecho Público no tiene en principio libertad de escoger en lo que respecta al tipo jurídico de sus actos, ni los fines de su actividad, ni los antecedentes a los que el acto debe suceder."²⁷

b) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

COMPETENCIA DEL SUJETO ACTIVO

Requisito del sujeto activo del acto administrativo es que debe ser competente. El órgano de la administración que crea el acto administrativo se ha considerado que debe tener competencia para ello. Se entiende por competencia la facultad para realizar

²⁷ Vedel, G., op. cit., p. 314.

determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: "Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."²⁸

A nuestro juicio la noción de competencia en un Estado de Derecho es universal, véase por ejemplo, lo que afirma la doctrina francesa.

Kornprobst citado por Py, afirma que "La competencia es generalmente definida como el poder de que está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar de qué está investida la autoridad, o que le es atribuido para expresar su voluntad. La determinación de la competencia significa determinación de este poder y por consecuencia la de la voluntad."²⁹

"Cuando la ley dicta la conducta al administrador, la acción de éste tiene por único objeto y por resultado necesario, aplicar a un caso particular las disposiciones preexistentes que son aplicables, de suerte que no tiene ningún poder de apreciación.

Esta acción se ejerce un poco a la manera de un simple catalizador en que la intervención es necesaria pero que provoca o asimila una reacción sin participar en ella misma."³⁰

Para Pierre Py, "Es cierto que el poder que expresa una autoridad administrativa cuando emite un acto jurídico y su conducta es enteramente determinada por la reglamentación jurídica, se trata de un poder específico que no se encuentra en Derecho Privado. La voluntad del autor del acto juega un papel diferente en los actos discrecionales y en los actos reglados. El legislador no deja, en un cierto número de casos, ninguna ambigüedad sobre el objeto de la obligación o del Derecho que él intenta crear a cargo de las autoridades y a favor de los administrados."³¹

La competencia siempre es constitutiva de órganos administrativos. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

DELEGACIÓN DE LA COMPETENCIA

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley. Según la teoría, pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las

²⁸ Tesis jurisprudencial núm. 47, p. 106, del tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

²⁹ Py, P., pp. 43 y 44

³⁰ Py, P., pp. 43 y 44

³¹ Py, P., pp. 43 y 44

discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior. La avocación y la delegación, en nuestra opinión, son excepciones al principio de que la competencia no se prorogue.

En la doctrina se establece diferencia entre la delegación de competencia, que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas transfiriendo la competencia de una a otra; y la delegación de firma que pretende solamente descargar al delegante de una parte de su actividad material, como lo es evidentemente el firmar miles de oficios diariamente. Sin embargo, creemos que la doctrina no ha profundizado sobre este tema.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIA, FEDERAL, LOCAL, MUNICIPAL

En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales. También se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tienen; y en este carácter le llaman división de competencia por grado.

Otro criterio para dividir las competencias es el relativo a la materia. En este caso podemos apreciarlo claramente en la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal, que distribuye competencia por materia de las unidades administrativas. La competencia se otorga tanto a órganos que son autoridades, como a aquellos que no lo son.³²

CONCEPTO DE AUTORIDAD

Para la doctrina administrativa francesa autoridad es un órgano del Estado investido de poder de decisión.

En México el doctor Gabino Fraga desarrolló hace varias décadas el concepto de autoridad con el que concordamos, señalando que autoridad es todo órgano del Estado,

³² Como ejemplos de acuerdos sobre adscripción de oficinas y delegación de facultades administrativas, véanse:

Acuerdo que adscribe unidades administrativas y delega facultades en los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y otros subalternos (*Diario oficial de* 28 de julio de 1977; Secretaría de Comercio).

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías de Estado y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando funciones en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos, y Acuerdos por el que se dispone que los Titulares de cada una de las Secretarías y departamentos de Estado, deberán procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia (*Diario Oficial* . 5 de Abril de 1973, Secretaría de la presidencia).

que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado.³¹

Ignacio Burgoa³⁴ se orienta también en sentido parecido, al decir que autoridad es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa.

Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades (Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.).

Para los efectos de Amparo, la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.³³

Asimismo existen órganos auxiliares que intervienen en algunos procedimientos previos o posteriores a la decisión, que no son autoridades, por ejemplo, una secretaria taquígrafa y un departamento de archivo. También se estima que los órganos de consulta, ya sean unitarios o colegiados, tampoco tienen el carácter de autoridad.

MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad puede en efecto entenderse como la voluntad interna subjetiva, tal como existe en el alma individual y no la declaración, es decir, la voluntad tal como se

³¹ Sobre el concepto de autoridad para los efectos del amparo véase "Algunas consideraciones sobre el término autoridad del amparo" en el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de los autores Genaro Góngora Pimentel y Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, S.A. 2ª ed., México, D.F., 1986, pp. 9 a 28.

³⁴ Burgoa, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 5ª ed., Porrúa, S.A., México, 1966, pp. 298 y 299.

³³ Tesis jurisprudencial núm. 75, legible en la p. 115 del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, fallos de 1917 a 1965, Sexta Parte, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres.³⁶

La voluntad de la administración debe de reunir determinados requisitos, que son:

- a) Debe ser espontánea y libre;
- b) Dentro de las facultades del órgano;
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc., y
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

Para todos los autores franceses, la esencia del acto jurídico es únicamente la voluntad, ella sola constituye la sustancia, todo el resto es secundario, accidental y sin valor propio; vestigio rebasado del formalismo de otra época o simplemente instrumento de prueba.³⁷

Un sector de la doctrina francesa se orienta a considerar a la voluntad unilateral del agente administrativo como base para desarrollar el concepto del acto administrativo.

El papel de la voluntad en los actos administrativos parece constituir desde diversos puntos de vista, una dirección de investigación interesante.³⁸

Estudiar el papel de la voluntad en los actos jurídicos en particular el de los actos administrativos, es un ensayo demostrar cuál es la parte atribuida por el derecho positivo a la voluntad del actor del acto, en la determinación de los efectos de ese acto y a estudiar las condiciones de validez de los actos administrativos a partir del papel que la voluntad juega en cada uno de ellos. En efecto, si la voluntad juega un papel mínimo en todo acto administrativo hay una relación necesaria entre la realización de efectos de Derecho y la voluntad del actor del acto.

Toda manifestación de voluntad hecha con la intención de producir efectos de derecho, no entraña la realización de esos efectos, pues se produce únicamente en la medida de que el Derecho lo permite.³⁹

En un sentido técnico, en efecto, la autonomía de la voluntad es la posibilidad para una persona de crear libremente derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de derechos y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica.⁴⁰

Esquemáticamente, el papel de los elementos de los que el acto administrativo es producto (hechos, reglas de Derecho, voluntad), es generalmente concebido de la manera siguiente: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas; b) el hecho no tiene importancia más que en la medida en que fue previsto por la regla de Derecho y constituye la concretización de un límite legal al poder

³⁶ Gounot, E., *Lex Principe de l'autonomie de la volonté en Droit Privé*, Thèse Dijon, 1912, pp. 132-133 cit. por Py.

³⁷ Gounot, E., ob. cit., p. 132.

³⁸ Py, P., ob. cit., p. 164.

³⁹ *Ibidem*, p. 37.

⁴⁰ *Idem*, p. 61.

de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente.⁴¹

Las relaciones entre la acción de la administración y el ordenamiento jurídico son analizadas generalmente a la luz del principio de legalidad concebido como estableciéndose un límite más o menos estricto, al poder de las autoridades administrativas.⁴²

Según la doctrina clásica, no existe diferencia entre los actos administrativos en el sentido que todos son siempre la manifestación de un poder de la administración que tiene el mismo carácter y la misma fuente. El problema del contenido de la legalidad se aplica de la misma manera para todos los actos administrativos.⁴³

OBJETO

En nuestro criterio puede dividirse en:

a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente;
2. Debe ser lícito;
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

FORMA

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

⁴¹ *Idem.* p. 166.

⁴² *Idem.* p. 80.

⁴³ *Idem.* p. 70.

En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.⁴⁴

La idea de forma juega un papel esencial en derecho y es legítimo esperar que el empleo de una forma determine efectos precisos, del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los administrados y no existe duda que contribuyó a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes.⁴⁵

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnicos-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, balizas, señalamientos, etc.).

1.3 MODALIDADES O REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE SUS ELEMENTOS

CRITICA A LA DOCTRINA QUE SOSTIENE EL MOTIVO Y LA FINALIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Hemos expuesto los elementos que consideramos integran la estructura del acto administrativo, es decir, que lógicamente son parte de él. No consideramos que el motivo y el fin sean elementos o parte integrantes del acto administrativo. En nuestra opinión, se trata más bien de requisitos, circunstancias o modalidades que afectan, bien a alguno de los elementos del acto administrativo, o a éste en su integridad.

El motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo; la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

LAS MODALIDADES DEL ACTO ADMINISTRATIVO: A) MOTIVO Y B) FINALIDAD

⁴⁴ *Ibidem*, p. 42.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 47.

De acuerdo con lo expuesto, estudiaremos el motivo y la finalidad, no como elementos del acto administrativo, sino como requisitos, modalidades o circunstancias del mismo, desde luego, el orden jurídico mexicano, no reconoce estos conceptos como elementos del acto administrativo, sin embargo, algunas veces los regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades.

a) *MOTIVO*

Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente; por ejemplo, para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos, que son el motivo para su otorgamiento.

La motivación volitiva será apreciación de esos requisitos y, además, de la convivencia que para el interés público representa su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto.

Los motivos subjetivos de los individuos en tanto no sean ilícitos ni contrarios al orden público justifican suficientemente el acto, por lo contrario en el Derecho Administrativo no existe el principio de la autonomía de la voluntad.

"Un sector de la doctrina considera a todo motivo invocado por el autor del acto como un motivo determinante, que fue tomado en cuenta en la voluntad declarada por el agente administrativo".⁴⁶

b) *FINALIDAD*

Fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe seguir el interés general o bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con lo que hemos estimado como objeto mediato del acto, pues este último es el cumplimiento de una potestad que, en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello.

La persecución, por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales, ha dado lugar a la elaboración de una teoría que llama a esa falta de coincidencia en la finalidad del acto "desviación de poder",⁴⁷ siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos.

⁴⁶ Py, p., *ob. cit.*, p. 155.

⁴⁷ Sobre la desviación de poder, véase: Prat, Julio A., Tesis, Montevideo, 2ª ed., 1974.

El desvío de poder constituía una causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, en tratándose de sanciones, conforme al Artículo 228, inciso "D" del Código Fiscal de la Federación de 1966 (ya abrogado).

El Código Fiscal de la Federación (publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1981 y que entró en vigor el 1º de Abril de 1983), cambió esta situación y ahora lo que se conoce en doctrina como desvío de poder, está concebido de la siguiente manera en el Artículo 238, fracción V de dicho Código Fiscal:

"ARTÍCULO 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales...

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades".

Lo anterior parece ser un gran avance, en favor de los administrados, pues ya no sólo en materia de sanciones, sino en cuanto al ejercicio de facultades discrecionales de las autoridades fiscales operará el desvío de poder, como causa de ilegalidad.

**CONCEPTOS QUE NO CONSTITUYEN NI ELEMENTOS
NI REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: A) EL
MÉRITO, SU CRÍTICA Y B) LA OPORTUNIDAD, COMO
PRINCIPIO GENERAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

a) El mérito

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre el concepto del mérito. Manuel María Díez ⁴⁸ dice que el mérito es la conveniencia y utilidad del acto, su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con el mismo se pretenden obtener; y, por otra parte, nos dice que el vicio de mérito es un vicio de oportunidad. Podría pensarse que hay incongruencia en la determinación del concepto por parte de este autor, ya que por un lado habla de conveniencia y utilidad, de adaptación y obtención de fines genéricos y específicos; y por la otra habla de oportunidad, situaciones que son distintas.

Para el doctor Serra Rojas, el mérito, finalidad o elemento teológico es el fin último, el resultado que la administración obtiene útil y conveniente para el interés general. A continuación cita a Fiorini, manifestando que el mérito puede apreciarse con relación a tres valores, que son: la eficacia, la equidad y la moralidad del acto; continúa expresando: "en todo acto administrativo hay un fin último, que es el resultado que la administración obtiene útil y convenientemente para el interés general".

"El mérito es un factor psicológico de importancia del acto administrativo".

⁴⁸ Díez, Manuel María, *El acto administrativo*, 2ª ed., Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1961, p. 246.

"El mérito del acto administrativo es un concepto, por lo tanto, más amplio que el de formalidad y no debe confundirse con el de legitimidad, que es de mayor importancia".⁴⁹

La noción de mérito resulta imprecisa, poco práctica, a veces se confunde con la finalidad del acto, su apreciación deviene subjetiva y, como ya se apuntó, siempre es *u posteriori*; además no está prevista ni regulada, en nuestra opinión, en ningún ordenamiento y no podemos aceptar que constituya un factor psicológico, pues desbordaría el estudio del Derecho Administrativo.

Estimamos que la expresión mérito resulta inadecuada para calificar lo que se ha considerado un elemento del acto administrativo, pues su significado implica virtud, excelencia, merecimiento dignos de obtener un premio o una alabanza y, en este sentido, el cumplimiento de las potestades administrativas y su eficaz resultado, son efectos normales que deben buscarse siempre en la administración, porque establecer una escala valorativa de los actos implica hacer juicios subjetivos sobre lo bueno, lo malo y lo moral de la administración y su actividad, por lo que negamos que el mérito sea elemento o modalidad del acto administrativo.⁵⁰

Semánticamente y conforme a la mayoría de los diccionarios, la palabra "mérito" hace referencia a algo digno de encomio, o una buena acción, en cierto aspecto procesal se habla de aspectos de mérito en la declaración de testigos y en la validez intrínseca frente a la validez formal, que no viene a ser un elemento en estricto sentido del acto administrativo.

⁴⁹ Serra Rojas, Andrés, op. cit., 2ª ed., p. 252

⁵⁰ Acción que hace al hombre digno de premio o castigo. Hablando de las cosas, lo que les hace tener valor. "Méritos del proceso": conjunto de pruebas y razones que resultan de él y que sirven al juez para dar su fallo.

Digno o merecedor.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ediciones culturales del *Novelades*, México, 1942 (Noción Jurídica) validez de un acto procesal, refiriendo la validez intrínseca por contraposición a la validez formal, que no sabe lo que se le pregunta, en tanto que una declaración no inserta por el Juez o el Actuario, siendo meritoria por aportar datos a la causa, es ineficaz por carecer de validez formal.

Diccionario Enciclopédico Quillet, tomo VI, Editorial Grolher, México, 1977.

Título para obtener aprobación, recompensa o premio. Se dice no solamente de personas, sino también de obras. El mérito es diferente de la virtud y del valor moral, pero constituye lo que de la virtud misma o del valor moral puede ser valorado a los fines de una recompensa cualquiera, aunque sea la de la aprobación.

Abbugnato, Nicola, *Diccionario de filosofía*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

Méritos de la causa: Las causas o razones que resultan de un proceso por las cuales se ha de gobernar el Juez para Sentenciarlo en Justicia.

Eseriche, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México, 1979.

Méritos de la Demanda: Existencia de los hechos constitutivos de la acción para que el Juez pueda dictar una sentencia favorable al actor.

Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, México, 1970

b) La Oportunidad

La oportunidad es una situación de hecho, en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a satisfacer. Por ejemplo, es oportuno el acto que decreta una vacunación cuando con ella se impide una epidemia; y se vacuna precisamente antes de que propague la enfermedad. La apreciación del momento para realizar el acto que coincida con la necesidad a satisfacer, es subjetiva y puede estar determinada por el estudio de datos, estadísticas, consultas, de opiniones, que se inclinen por la conveniencia de realizar ese acto.

La oportunidad del acto se aprecia generalmente después de su realización y, desde luego, no es elemento ni modalidad del mismo. En este sentido entendemos que los actos administrativos deben ser oportunos, lo cual, en nuestro concepto, no equivale a que sean meritorios.

Consideramos que la oportunidad es una cuestión más bien de responsabilidad política-administrativa del funcionario público que deba tomar la decisión de realizar un acto administrativo oportuno, por ejemplo, como ya se hizo mención con anterioridad, será oportuna una decisión que ordene vacunar a toda la población, si con esto se evita la propagación de una epidemia; y no será oportuna, si se decreta cuando ya se propagó aquella.

1.4 LA COMPETENCIA, LA FORMA ESCRITA, EL MOTIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, COMO REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El Artículo 16 de la Constitución, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del principio constitucional comentado, se desprende una serie de requisitos que deben satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. Hemos dicho que cuando el acto vaya dirigido a los particulares, porque consideramos que aquellos actos internos de la Administración Pública no están sujetos a tales requisitos, desde un punto de vista estrictamente constitucional. En consecuencia, cuando el acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

a) *Ser emanado de una autoridad competente*, es decir, con facultad legal para ello;

b) **Adoptar la forma escrita**, generalmente es mediante un oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente.

El peso de la tradición literaria en la administración francesa. En Francia, más que en otros países la administración recurre sistemáticamente a lo escrito para resolver la menor dificultad, para poner en marcha un proyecto de reforma, para entrar en comunicación en otro servicio, para exponer sus intenciones, etc., una cantidad absolutamente extraordinaria de textos de todo genero, circula de una oficina a otra para mantener informados a los agentes públicos de todo aquello que toca de cerca y de lejos de sus responsabilidades cada vez que un superior desea dirigirse a las personas que están bajo su mando utiliza sistemáticamente un texto para llamar la atención, para recomendar, para prescribir, para informar, etc.³¹

c) **La fundamentación legal**, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.

En Derecho Público la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que define su naturaleza y precisa sus límites. El Derecho Público francés se funda ante todo sobre un sistema de legalidad escrita, la Constitución, las leyes y los reglamentos tienen como papel justificar y repartir las diversas competencias en el seno del Estado y de la administración;

d) **La motivación**, La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

En relación a este tema la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribimos por considerarlos que nos permiten tener un panorama teórico-práctico más profundo:

MOTIVACIÓN. CONCEPTO DE LA. La motivación por el Artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Sexta Época, tercera Parte: Vol. LXXVI, p. 44. -4862/59.-Pflizer de México, S.A.- 5 votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. DEBE CONSTAR EN EL CUERPO DE LA RESOLUCIÓN Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. Las autoridades responsables no cumplen con la obligación constitucional de

³¹ Mockle, Daniel, Recherches sur les pratiques Administratives Pararéglamentaires, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1984, p. 40

fundar y motivar debidamente las resoluciones que pronuncian, expresando las razones de hecho y las consideraciones legales en que se apoyan, cuando éstas aparecen en documento distinto.

Sexta Época, tercera Parte: Vol. CXXXII, p. 49.- R.F. 530/65.- Concretos Alta Resistencia, S.A. de C.V. - 5 votos.

RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS. Una resolución se enciendra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.

Sexta Época, tercera Parte: Vol. LXXVI, p. 58.- A.R. 4798/63.- Leonel Melo Rodríguez.- 5 votos.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. Para cumplir lo preceptuado por el Artículo 16 de la Constitución Federal, que exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento, deben satisfacerse dos clases de requisitos, unos de forma y otros de fondo. El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución, se citan las disposiciones legales que se consideran aplicables al caso y se expresan los motivos que procedieron a su emisión. Para integrar el segundo elemento es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos y que, conforme a los preceptos invocados, sean bastantes para provocar el acto de autoridad.

Amparo en revisión 9746/66.-- Genaro Torres Medina. Sexta Época: Vol. CXXXVII, Tercera Parte, Segunda Sala, pp. 21-22.

FUNDAMENTACIÓN DE ACTOS DE AUTORIDAD. Cuando el Artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades, no que simplemente se apeguen, según su criterio personal íntimo, a una ley, sin que se conozca de qué ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular, por lo contrario, lo que dicho Artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus providos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación tanto más necesaria, cuanto que, dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley.

Volumen 89. Tercera Parte, p.35.- Revisión fiscal 45/74 - Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro -- 7 de agosto de 1975.

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

Amparo en revisión 5724/76.- Ramo Tarango A. y otros.-- 28 de Abril de 1977.-- 5 votos.- Ponente: Jorge Iñarritu .-- Secretario: Luis Tirado Ledesma.

Precedentes:

Amparo en revisión 8280/67.-- Augusto Vallejo Olivo.-- 24 de Junio de 1968.-- 5 votos.-- Ponente: José Rivera Pérez Campos.-- Secretario: José Tena Ramírez.

Amparo en revisión 3717/69.-- Elías Chain -- 20 de Febrero de 1970.-- 5 votos.-- Ponente: Pedro Guerrero Martínez.-- Secretario: Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 2478/75.-- Mara del Socorro Castrejón C. y otros, y acumulado.-- 31 de Marzo de 1977.-- Unanimitad de 4 votos.-- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.-- Secretaria: Fausta Moreno Flores.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. VIOLACION FORMAL Y MATERIAL. Cuando el Artículo 16 Constitucional establece la obligación para las autoridades de fundar y motivar sus actos, dicha obligación se satisface, desde el punto de vista formal, cuando se expresan las normas legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas. Pero para ello basta que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que substancialmente se comprenda el argumento expresado. Sólo la omisión total de motivación, o la que sea tan impreciso que no dé elementos al afectado para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades podrá motivar la concesión del amparo por falta formal y fundamentación. Pero satisfechos esos requisitos en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que quede plenamente capacitado para rendir prueba en contrario de los hechos aducidos por la autoridad, y para alegar en contra de su fundamentación y motivación desde el punto de vista material o de contenido, pero no por violación formal de la garantía de que se trata, ya que ésta comprende ambos aspectos.

Volumen 58, Sexta Parte, p. 35.-- Primer Circuito, Primero Administrativo.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. El Artículo 16 de la Carta Magna es terminante al exigir, para la validez de todo acto autoritario de molestia, que el mismo esté fundado y motivado, debiendo entenderse por fundamentación la cita del precepto que le sirva de apoyo, y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate, encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto. No basta, por consiguiente, con que exista en el Derecho Positivo un precepto que pueda sustentar el acto de la autoridad, ni un motivo para que ésta actúe en consecuencia, sino que es indispensable que se hagan saber al afectado los fundamentos y motivos del procedimiento respectivo, ya que sólo así estará en aptitud de defenderse como estime pertinente. Por otra parte, la circunstancia de que el acto reclamado satisfaga las garantías del mandamiento escrito y de autoridad competente, no le libera del vicio de inconstitucionalidad consistente en la ya apuntada falta de fundamentación, pues todas estas garantías son concurrentes y deben, por lo mismo, ser respetadas por la autoridad en el mismo acto de que ella emane.

Volumen XLVIII, Tercera Parte., P. 36 RA.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. De acuerdo por lo dispuesto por el Artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso

y, por lo segundo, que también debe señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate.

Volúmenes 151-156, Segunda Parte. DA. p. 56.

AUTORIDADES. FUNDAMENTACIÓN DE SUS ACTOS. El requisito constitucional de legal fundamentación estriba, no en la invocación verbal de un código o de un cuerpo de disposiciones legales si fuera esto así, bastaría que los mandamientos civiles se fundamentaran diciendo "con apoyo en las disposiciones del Código Civil "las procesales penales "con apoyo en las disposiciones del Código de Procedimientos Penales", etc., lo cual evidentemente dejaría al particular en igual desamparo que si la garantía de fundamentación no existiera, así como expuesto a los desmanes de la potestad pública, al no sujetarse ésta al cauce institucional de dicha garantía.

Volumen XLIII, Tercera Parte, p. 14.-- Amparo en revisión 5097/58 -- Eduardo Solís Guillen.-- 30 de Enero de 1961.-- Mayoría de 3 votos.-- Sexta Época (julio, 1957 -diciembre, 1968).

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE . Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el Artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar al precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca.

Tesis jurisprudencial 402. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. Pp. 667-667.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE . El Artículo 16 de la Carta Magna exige que toda orden de la autoridad esté legalmente fundada y motivada, por lo cual debe citarse el precepto jurídico en que la autoridad se apoya, y mencionarse, además, las circunstancias cuya existencia hace aplicable al caso la norma que se invoca.

Amparo en revisión 505/67.-- Cooperativa de Auto-Transportes "Colima-Armeria-Cuyutlán-Manzanillo", S.C.L.-- Unanimidad de 4 votos.-- Sexta Época.-- Vol. CXXIV. Tercera Parte. Segunda Sala, p. 47.

ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS MANDAMIENTOS DE LA AUTORIDAD. Si la autoridad responsable reconoce que por "fundar" debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, sin ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho, y si, por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por "motivar" debe entenderse el señalamiento a las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que "por razones de interés público el Gobierno Federal había decidido construir por sí mismo y por sus propios medios el puente, a fin de operarlo en forma directa", ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieran dado lugar al acto reclamado.

Revisión fiscal 4574.-- Inmobiliaria Sonorense, S.A. y otro.-- 7 de agosto de 1975.-- 5 votos.-- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.-- Secretaria: Fausta Moreno Flores.

Precedente:

Amparo en revisión 2248/61.-- Puentes Internacionales, S.A. de C.V.

ACTOS DE AUTORIDAD, MOTIVACIÓN DE LOS. Por motivación debe entenderse el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto de autoridad, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. En otros términos, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Amparo en revisión 1937/68.-- Principal administrativo.-- Fraccionadora la Cuesta, S.A.-- 14 de febrero de 1969.-- Unanimidad de votos.-- Ponente: Angel Suárez Torres.-- Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, p. 29.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Debe aseverarse que la autoridad administrativa carece de facultades constitucionales para privar de sus posesiones o derechos a los particulares, lo que no puede hacerse, sino por la autoridad judicial, como se sostiene en la tesis de jurisprudencia número 27, visible en la página 46, tercera parte, de la compilación de 1965, y es suficiente el anterior criterio, para que sin entrar en mayores consideraciones, se estimen violatorios los Artículos 14 y 16 constitucionales, los actos que se reclamaron, en mérito de lo cual procede revocar el fallo recurrido y conceder al quejoso el amparo solicitado.

Revisión 8/68.-- Principal Administrativo.-- David Garibay.-- 24 de enero de 1969.-- 5 votos.-- Séptima Época. Vol. I. Sexta Parte.-- Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 26-27.

COMPETENCIA, CITA DEL FUNDAMENTO DE LA. No constituye violación al Artículo 16 constitucional, el hecho de que la autoridad que emite un acto, omite citar el precepto o preceptos que le atribuyen competencia para hacerlo, en virtud de que, a lo que obliga el Artículo constitucional citado es a fundar y motivar la causa legal del procedimiento, y aun cuando también previene que el acto de molestia debe provenir de autoridad competente, basta que esa competencia se encuentre prevista en disposiciones legales o reglamentarias aplicables, aunque no se invoquen expresamente.

Amparo en revisión 1435/79.-- Creaciones Kiwi, S.A.-- Informe 1980.-- Tercera Parte, p. 87.

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Desde un primer punto parece indicar la parte quejosa que el acto de autoridad no está fundado ni motivado en cuanto a la competencia de la autoridad que determino las diferencias, y en un segundo aspecto, que los invocados por la Procuraduría Fiscal de la Federación en la contestación tampoco determinan tal competencia. Ambos aspectos del concepto de violación son infundados: si se habla de la fundamentación y motivación del Artículo 16 constitucional, debe señalarse que este precepto se refiere, no a la competencia --facultad de actuar y decidir-- de la autoridad, sino a los requisitos que ha de llenar el mandamiento escrito de la autoridad para causar la molestia que implique el mandamiento, puesto que habla de auto-idad competente, es decir, facultada para emitir tal orden y ello es así porque de la misma Constitución deviene la competencia que otorga a los diversos poderes y dentro de ellos a los distintos órganos que los integren, todo sin perjuicio de que los particulares demuestren que la autoridad carece de

esa competencia, cuando estimen que no está investida del carácter de autoridad o aunque lo esté, carece de facultades para tomar una decisión en el caso concreto de que se trata. Lo anterior en cuanto al primer aspecto señalado, y en lo que se refiere al segundo, la Procuraduría Fiscal de la Federación señala en forma general los preceptos de los Artículos 13 y 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 83 del Código Fiscal, aunado éste a la circunstancia de que al conferir al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público su nombramiento al Director General del Impuesto sobre la Renta le otorgó la facultad de actuar en el proceso administrativo en materia de ese impuesto y tal circunstancia es correcta, en principio, si se atiende a que facultando los preceptos invocados a la Secretaría de Hacienda para realizar los actos que prevén, dicho director, cuyo carácter no se discute, como integrante de aquella dependencia pudo válidamente, como órgano subalterno, realizar su actuación a nombre de ella, ya que las dependencias de las Secretarías encargadas a los directores y jefes de departamentos forman un todo con la Secretaría respectiva, no son cuerpos independientes, no obran por acción propia, sino que tienen que recabar el acuerdo de la superioridad o deben estar autorizados por una ley para ejecutar determinados actos.

Amparo directo 494/76.-- Lavandería Santa María de Guadalupe, S.A.-- 23 de marzo de 1977.-- Unanimidad de votos.-- Tesis jurisprudencial 32.-- Informe 1977.-- Tercera Parte. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pp.64-65.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. El Artículo 16 constitucional manda que las autoridades funden y motiven sus resoluciones, y desde el punto de vista formal, ello equivale a la obligación de expresar en ellas los preceptos legales en que les apoyan y los hechos que hacen que en el caso se satisfaga la hipótesis de aplicación de dichas normas. Y no pueden las autoridades administrativas derogar la garantía constitucional relativa acudiendo al argumento de que cuando un particular les eleva una solicitud, está obligado a conocer los preceptos que regulan el trámite relativo, con lo cual se liberarían ellas de la carga que les ha sido impuesta en el Artículo 16 de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 367/73.-- Arturo Zorrilla Martínez.-- 18 de septiembre de 1973.-- Unanimidad de votos.-- Séptima Época. Vol. 57. Sexta Parte.--Tribunales Colegiados de Circuito, pp. 29-30.

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN. Si no se ha mencionado ningún precepto sustantivo que finque la obligación de la quejosa de pagar cierta cantidad por cierto concepto, no puede hablarse de correcta motivación, en términos del Artículo 16 constitucional, pues no puede decirse que el acto esté adecuadamente fundado y motivado, ya que no pueden adecuarse los hechos del caso a la hipótesis de un precepto legal, si no se hace mención de éste.

Amparo en revisión RA-314/74.-- Fonda Santa Anita, S. de R. L.-- 6 de agosto de 1974.-- Unanimidad de votos.-- RA-657/74 (404/74).-- Constructora Los Remedios, S.A.

DIVERSAS ESPECIES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos pueden ser agrupados en diversas categorías, susceptibles de ser distinguidas, aún cuando no siempre se presentan con características claras y precisas, porque, normalmente un acto por sus características puede ser clasificado en diversas categorías; mientras que la terminología de varios tipos de actos administrativos no

siempre es exacta y feliz, sin decir que hay actos administrativos que no tienen un nombre jurídico propio.

Una clasificación de los actos administrativos, comúnmente tratada por la doctrina y propia del derecho privado, es aquella que divide los actos en declaraciones de voluntad, declaraciones de representación, como por ejemplo, las declaraciones de conocimiento, de opinión, de juicio, etc.; declaraciones de sentimiento, como por ejemplo, de voto, de petición de protesta, etcétera.

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ATENDIENDO LO CONTENIDO O EFECTO JURÍDICO QUE PRODUCEN EN LOS GOBERNADOS.

Ya se había señalado que los actos administrativos, al ser una especie del género actos jurídicos, participaban de la esencia de éstos, es decir, engendraban, fundados en una regla de Derecho o en una institución jurídica, en contra o en favor de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general, o por el contrario, un efecto jurídico limitado que se reduce a la formación, modificación o extinción de una relación de derecho. (*Bonmecase, Julien, Elementos de Derecho Civil, Editorial José M. Cajica, Jr. Puebla, Pue., Méx., Tomo I, pág. 164, 1945.*)

ORIGEN DEL CONCEPTO

También se dijo que, en términos generales, los teóricos del Derecho Administrativo partían de la base de definición apuntada, confiriendo, por tanto, al acto administrativo, los clásicos efectos consistentes en crear, transmitir, declarar, modificar o extinguir, derechos y obligaciones.

Sin embargo, existen actos administrativos (cuya emisión es frecuente), que no crean, transmiten, modifican o extinguen derechos y obligaciones, sino que simplemente colocan a un individuo en una situación jurídica impersonal o que permiten regularizar el ejercicio de un poder legal.

A mayor abundamiento, existen manifestaciones de voluntad que tienen por objeto jurídico aplicar a un individuo un status legal o reglamentario (de una situación jurídica general e impersonal), o el ejercicio de un poder jurídico legal.

Al respecto, Brewer-Carías (Brewer-Carías, Allan R., *Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo y el Contenido Administrativo*, vol. IV, 1980, p. 209, Universidad Central de Venezuela), también considera que el acto administrativo tiene por objeto producir efectos jurídicos determinados que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o la aplicación a un sujeto de Derecho en una situación jurídica general, sólo que para él también pueden crearse situaciones jurídicas generales (reglamentos, por ejemplo).

Sin embargo, la tesis del acto-condición debe revisarse pues si se conjuga con el principio de legalidad, en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer lo que les permite la ley, se llega a la conclusión de que en realidad todos los actos de la administración pública serían actos-condición.

En efecto, cualquier acto de la administración, en virtud de que debe estar fundado en la ley, tendrá que aplicar forzosamente la situación general, abstracta e impersonal, prevista en la norma jurídica, al momento de emitir su acto y una vez emitido, habrá aplicado un status contemplado en la legislación, al particular a quien va dirigido dicho acto.

Para demostrar el aserto anterior, baste analizar los dos ejemplos que a juicio de Jézé (op. cit., pág. 44), constituyen actos creadores de situación jurídica individual emitidos por la administración pública: la condena al pago de multa y la liquidación de impuestos.

Cuando la autoridad impone al gobernado una multa de carácter administrativo, no hace más que aplicar una serie de normas que establecen diversas infracciones y sus consecuencias jurídicas, entre las cuales se encuentra la relativa a la sanción que puede constituir en una multa; además, se prevén, normalmente, la forma de garantizar su pago; los parámetros dentro de los cuales se puede imponer el monto de la misma; los atenuantes y los agravantes; los casos en que se puede perdonar el pago de dicha multa; el procedimiento para su impugnación, etc.

Si se analizan todos y cada uno de los actos de carácter jurídico de la administración, se llega a la conclusión de que absolutamente en todos existe la aplicación de una situación jurídica general a un ciudadano en lo particular; en caso contrario se estaría violando el principio de legalidad, fundamental en un Estado de Derecho.

Así, por lo que respecta a los actos administrativos que aplican un estado jurídico a un gobernado, se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. Aquellos que al hacerlo crean derechos y obligaciones, o ambos, a la vez, dentro de los cuales pueden citarse a los siguientes: *la nacionalidad, la patente, la admisión, la aprobación, la licencia, el permiso, la autorización, el nombramiento, la notificación y la concesión* (en la parte que tiene de administrativa y no de consensual). Estos actos, normalmente, crean obligaciones y derechos para los sujetos a quienes va dirigido. Pero existen actos administrativos que sólo crean obligaciones, verbigracia: *la liquidación tributaria, la multa, el requerimiento y los actos de ejecución.*

2. Que *modifican* una relación jurídica: Normalmente ello se logra a través de convenios; sin embargo, como ya se vio, éstos no son, en sentido estricto, actos administrativos.

3. Que *transmiten* derechos u obligaciones: lo mismo cabe decir en relación con la *cesión de derechos u obligaciones, la subrogación y la gestión de negocios*, pues si bien pueden constituir actos de la administración (por ejemplo tratándose de la deuda pública), tienen vigencia sólo respecto de contratos administrativos.

4. Que *extinguen un derecho o una obligación: la condición, la expropiación, el perdón, el registro, la revocación, la compensación y la dispensa.* Existen otras formas como la *novación, la dación en pago, la transacción, la confusión, la renuncia de derechos y la remisión,* que sólo operan, se insiste, en relación con los contratos de ese carácter.

Es conveniente añadir que en algunos casos la manifestación de voluntad de la autoridad se limita a poner un sello en un documento o una simple anotación y en otras a emitir declaratorias formales, es decir, en las cuales consta expresamente el sentido de su voluntad, como por ejemplo, cuando expide el acta de matrimonio, el certificado de nacionalidad o la cédula profesional o electoral. De cualquier forma, en uno y otro caso, las consecuencias jurídicas siempre se producen, ya se trate de actos con efectos jurídicos de carácter *constitutivo* o simplemente *declarativo*, pues aún en estos últimos casos se producirán efectos jurídicos, si bien sólo en relación con los terceros.

1.5 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está destinado a producir efectos y aunque aquellos son exclusivamente declarativos, también surten determinados efectos.

DISTINCIÓN ENTRE ACTO PERFECTO Y ACTO EFICAZ

Sobre este aspecto, la doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente. Puede suceder que el acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a término o condición y durante los lapsos que éstos se cumplan, puede suceder que el acto administrativo no tenga eficacia, pues éste entraña la realización del contenido del acto.³² Para que el acto sea eficaz se necesita una serie de actos subsiguientes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

³² Un ejemplo de un acto perfecto que nunca tuvo eficacia, porque estuvo sujeto a condición, la cual no llegó a realizarse, es el Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Distrito Federal, que fue publicado en el *Diario Oficial* de 15 de Diciembre de 1952, que quedó sujeto a condición suspensiva por Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 20 de Junio de 1953, que reformó el Artículo 1º transitorio de dicho reglamento y que quedó como sigue:

EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de efectos directos, serán la creación, modificación, transmisión, declaración dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO CREACIÓN DE DERECHOS

a) PERSONALES Y b) REALES. CRÍTICA

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible, por ejemplo, los derivados del nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos, de las concesiones en algunos casos; pues otros derechos, aun cuando son personales, pueden ser transmisibles, por ejemplo, los que reconocen patentes y marcas y derechos de autor (en estos últimos sólo son transmisibles los derechos patrimoniales, no así el derecho moral del autor).

Algunos autores, como Trinidad García, estiman que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos reales. Disentimos de esa opinión, ya que el derecho real se concibe como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente (derechos), para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida.

Es discutible que los derechos administrativos tengan las mismas características que el derecho real. En nuestra opinión, aquéllos aumentan la esfera económica-jurídica del particular, siempre dentro de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento; así vemos que el derecho de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento, efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos, inclusive

Artículo 1°.- El presente reglamento entrará en vigor en la fecha que determine el Ejecutivo a mi cargo y que se dará a conocer oportunamente, mediante publicación en el *Diario Oficial*.

Dicho reglamento nunca entró en vigor y debe considerarse abrogado, en nuestra opinión, en los términos del Artículo 2° transito del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* del 3 de enero de 1979.

pecuniarios, al particular, pero están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades; su uso debe restringirse por el interés público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción, pueden utilizarse algunos de ellos por quien tenga interés.

Así pues, consideramos que el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento. Hauriou les llama simplemente derechos administrativos y creemos que la terminología es apropiada, por cuanto a que se suprime la característica de reales, pues ello implica un principio que es manejado por el Derecho Civil, pero que en Derecho Administrativo y en este aspecto, estimamos, no tiene cabida.

EFFECTOS FRENTE A TERCEROS

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

1.6 EJECUCIÓN, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

EJECUCIÓN

Los actos administrativos, como ya indicamos, pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos.

CUMPLIMIENTO

El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración, y también puede ser forzosa;

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO. SU CLASIFICACIÓN

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que hemos clasificado, por razones metodológicas, en: 1. normales, y 2. anormales.

1. Medios normales

La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por los órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios;
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, *por ejemplo*, licencias, permisos temporales, concesiones, etc.

2. Medios anormales

El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, por que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;
- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y

- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

a) Revocación administrativa

La revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.³³

Existen varios principios que rigen la revocación administrativa. Es un acto unilateral de la Administración Pública, en él no intervienen los particulares, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. En materia procesal la revocación es un recurso que se establece a favor de las partes en el proceso, para obtener del juez que modifique, revoque o deje sin efectos, generalmente un auto de trámite no apelable.³⁴

En la revocación administrativa la decisión es completamente unilateral por parte de la autoridad que la emite.

Generalmente la revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de efectos instantáneos, salvo que éstos no se hubieren realizado.

Se ha reconocido que la revocación no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La doctrina también señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que el acto de revocación fuera retroactivo, con violación de la garantía de legalidad establecida en el Artículo 14 constitucional, en principio la revocación debe tener efectos hacia el futuro.³⁵

La revocación administrativa afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido, que surtió efectos y que por razones de oportunidad, técnicas o de interés público, se revoca.

³³ Como ejemplo de revocación de una concesión, véase "Acuerdo por el que se revoca la concesión otorgada a Fumigaciones Portuarias, S.A., para la fumigación, limpia, desinfección desinsectización de productos agrícolas cuarentenados" (*Diario Oficial* de 28 de febrero de 1978, SARI).

Sobre Decreto de revocación véase: "Decreto por el que se revoca parcialmente el diverso de fecha 10 de mayo de 1972, publicado los días 16 y 21 de noviembre del mismo año, por lo cual se expropió una superficie de terreno ubicado en jurisdicción del Municipio de José Azueta, Gro., para destinarla a obra de construcción del Aeropuerto de Zihuatanejo" (*Diario Oficial* de 16 de junio de 1978, SAHOP).

³⁴ Artículos 685 y 686 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

³⁵ Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en precedente jurisprudencial, legible en el tomo LXXV, p. 8389, del *Semanario Judicial de la Federación*, resolvió textualmente lo siguiente: "Los particulares no pueden adquirir derechos que estén en pugna con el interés público, de suerte que cuando una ley lesiona un derecho de esa clase, no hay retroactividad, aun cuando la existencia del Derecho sea anterior a la ley".

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.⁵⁶

b) La rescisión

Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte.⁵⁷

Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción

La prescripción es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, se extinguen por prescripción en el término de cinco años,⁵⁸ en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

d) Caducidad

Es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. Se distingue de la prescripción en que en la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho y en la prescripción exclusivamente se trata del simple transcurso del tiempo; ejemplo de caducidad lo tenemos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo y si no las realiza incurrirá en caducidad. Lo mismo sucede cuando se obliga al particular a presentar avisos, de los que depende el nacimiento de un derecho u obligación, también dentro de cierto plazo.

⁵⁶ Sobre acuerdo de revocación administrativa, véase:

Decreto por el que se revoca en lo conducente el diverso de 25 de noviembre de 1964, que destinó al servicio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, un predio ubicado en el poblado Meyes Mantecón, Municipio de San Bartolo-Coyotepec, Distrito del Centro, Oax., mismo que hoy se incorpora a la Comisión Nacional de Fruticultura para que en él se instale el Centro Nacional de Desarrollo Frutícola (*Diario Oficial* de 23 de julio de 1974, Secretaría del Patrimonio Nacional.)

Decreto por el que se deja sin efecto el Decreto presidencial de fecha 31 de Diciembre de 1974, publicado el 4 de mayo de 1975, relativo al predio conocido como la Metalurgia, ubicado en la ciudad de Torreón Coah. (*Diario Oficial* de 16 de junio de 1975, Secretaría del Patrimonio Nacional.)

⁵⁷ *Id.* Artículo 1949 del Código Civil del Distrito Federal.

⁵⁸ Artículo 67 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, cuando el contribuyente no haya presentado su solicitud en el registro federal de contribuyentes o no lleve contabilidad, o no presente declaración del ejercicio estando obligado a presentarla, el plazo para la prescripción, señala el propio artículo, aumentará a diez años.

e) El término y la condición

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también vienen a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

f) La renuncia de derechos

Constituye también un modo anormal de extinguir el acto administrativo.

En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.⁵⁹

Así, puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión, y aun a ciertos derechos muy personales, como por ejemplo, la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo

En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de existencia, que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez, que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

⁵⁹ Sobre desistimiento o renuncia de derechos, véase: "Acuerdo que dispone se acepte de la Comisión de Fomento Minero, el desistimiento de los derechos a la explotación de hierro en un lote denominado Obregón, comprendido dentro de la asignación incorporada a su patrimonio, para la explotación de la misma sustancia en la República Mexicana" (*Diario Oficial* de 18 de octubre de 1978, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial).

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

El último de los medios de extinción de los actos administrativos que estudiamos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar que las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficacias, con motivo de irregularidades del acto administrativo, sino que también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad, en cuyo caso la sentencia declara sin efectos, en el caso concreto, el acto por estas circunstancias.

CAPITULO II
LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

ANTECEDENTES DE LA SANCION

En sus orígenes la sanción tuvo un sentido prevalentemente ético-religioso. Significó a la vez la pena y la recompensa instituidas para castigar una acción mala o para recompensar una buena.

El posterior desarrollo del concepto ubica a este también en un plano jurídico. Y así la sanción llega a constituirse en una garantía para el cumplimiento por parte de los hombres, de los célebres instituidos por la religión, la moral y el derecho.

Más tarde como el formulismo romano irrumpió en el ámbito de las ideas jurídicas y jusfilosóficas se aplicó también el vocablo para designar con él, el acto de pactar una alianza (sancires foedus). Y a partir de entonces - y hasta el proceso de depuración de los conceptos jurídicos operando con posterioridad a la difusión de la filosofía Kantiana - la expresión tuvo un doble orden de significaciones, por un lado, de acuerdo a su sentido más antiguo, aludió al castigo o premio retributivos de las malas y buenas acciones y por otro lado extendiéndose aún más el nuevo significado, expreso el acto mismo de establecer un precepto moral, uno jurídico o uno religioso confiriéndole carácter obligatorio.

La permanente vigencia en el espíritu del hombre de un principio de justicia exige que el mal sea de alguna manera reparado y que el bien tenga su proporcionada recompensa, ha llevado a considerar a la sanción como la manifestación de un acto de justicia.

Su doble consideración, como castigo y, a la vez como premio ha sido desarrollada especialmente por la filosofía moral y por la filosofía religiosa.

Según este punto de vista tanto en la esfera moral como en la religiosa, la sanción se manifiesta generalmente en dos aspectos, uno subjetivo y otro objetivo. En el aspecto subjetivo exteriorizase a través de la vivencia de contradicción que suscita en el espíritu el incumplimiento de un deber instituido o a la manera de una satisfacción autorreflexiva por el deber cumplido. En el aspecto objetivo la sanción adquiere la modalidad propia de una institución estructurada por la misma fuente creadora del respectivo orden normativo. Así, en lo moral, la estima o el desprecio, la alabanza o el reproche que despiertan en el seno de la sociedad las acciones buenas o malas de los hombres, constituyen sendas sanciones sociales respectivas del orden ético. De una manera análoga, y con referencia a la esfera religiosa, la profesión de fe del hombre releva a éste con el carácter de sanciones objetivas a la felicidad o al sufrimiento transitorios o eternos establecidos por las normas divinas como premios de la beatitud y castigo del pecado.

En la moderna doctrina moral la sanción representa la efectividad de la ley del deber. El hombre consciente y libre merece o desmerece ante sí y ante sus semejantes por el carácter intrínseco de sus voliciones referidas al cumplimiento o incumplimiento de sus deberes éticos haciéndose por ello acreedor aun premio o a un castigo.

Más, a partir de la consideración de la libertad en tanto realidad metafísica del espíritu, la filosofía moderna ha introducido como conexo al problema de la sanción, el de

la responsabilidad, toda vez que el hombre se hace merecedor de un premio o castigo no por las virtudes o defectos intrínsecos de su alma sino en medida en que es responsable de sus actos a través de las relaciones libremente establecidas en función de su libertad.

La moderna discusión filosófica sobre el problema de la sanción moral ha tenido en vista también la función teológica desempeñada por ésta. Mientras unos autores afirman que la sanción, -así sea concebida sólo como castigo o también como premio- es un resorte institucional fundamental para la eficacia de cualquier orden ético, otros sostienen que su función prevalente es la de motivar psicológicamente a los hombres para que éstos cumplan sus deberes. Según esta última concepción, si bien la sanción es inherente a la bondad o maldad de un acto, tal inherencia es la de un móvil externo pues el fundamento intrínseco del acto bueno o malo reside respectivamente en el respaldo o en el desacuerdo del espíritu con la ley cumplida o transgredida.

El positivismo, considerando a la sanción moral únicamente como un castigo, ha tratado de fundamentarla empíricamente, así como el vicio y el dolor aparecen eventualmente vinculados de manera tal que todo vicio deriva inevitablemente en un dolor, así también, según la concepción positivista, toda sanción inmoral produce constante y necesariamente una reacción social como definido carácter sancionatorio.

La filosofía contemporánea ha restringido, por una parte, el significado del vocablo sanción al considerarlo referido prevalentemente - y aún exclusivamente- al castigo. Y ha ampliado, por otra parte, la esfera operativa de la sanción misma a casi todos los órdenes normativos.

Así, por ejemplo, Mark Baldwin, desde un punto de vista marcadamente psicologista extiende la idea de sanción a los órdenes normativos pedagógicos e incluso a los convencionalismos.

Y está extensión tiene su razón de ser, pues, evidentemente, la desaprobación a un acto cualquiera que constituya una transgresión a un procedimiento técnico que, en tanto método operativo, encuéntrase normativamente regulado, funciona también tanto desde el punto de vista psicológico como desde el enfoque metódico a la manera de una sanción al acto inadecuado, y lo mismo cabe decir de los convencionalismos sociales, el vestir, el hablar o el actuar inadecuadamente a las reglas instituidas en ciertos círculos sociales generan reacciones psicológicas que, una vez racionalizadas e institucionalizadas, funcionan objetivamente como verdaderas sanciones al comportamiento inadecuado.

Con particular referencia a la sanción como castigo, no pocos autores contemporáneos confieren a esta un fundamento egoísta, una función inútil y un carácter injusto. Egoísta, porque su aplicación transita en el desarrollo de tendencias insanas reveladas en el goce de causar, a título de reparación, un nuevo sufrimiento, inútil, porque no puede evitar el mal ya causado, es injusto, porque a despecho de saber que con el sufrimiento implicado en el castigo no podemos evitar el mal ya causado, lo aplicamos sin embargo.

En este orden de ideas, Guyau, animado por el propósito de fundamentar una moral sin sanción, destaca con la máxima energía que la autoridad de una ley moral radica

precisamente en la necesidad racional de que su eficacia no se base en la amenaza de un castigo. Según este autor toda injusticia sancionatoria es en el fondo injusta ya que evidencia una noción muy relativa de la injusticia como es el pretender convalidar un orden ético a través del temor de un castigo.

La teoría jurídica confiere al vocablo sanción dos acepciones actualmente bien definidas. En el concepto más generalizado la primera de ellas significa la pena o castigo normativamente establecido que debe aplicarse a quien comete una ilicitud. Y aun cuando no pocos autores sostienen la existencia de sanciones premiales en el Derecho Positivo, lo cierto es que se ha reservado el uso del término sanción para eludir con él únicamente a la pena instituida, toda vez que las recompensas que ciertas normas jurídicas establecen como premio a determinados actos no son comúnmente individualizados con el nombre de sanción.

La segunda acepción refiérase al acto mediante el cual un legislador crea, en la esfera de las funciones que le asigna el ordenamiento jurídico, una norma de Derecho Positivo.

Analizaremos separadamente cada una de estas acepciones:

Primera acepción jurídica: La noción de que en el Derecho la sanción funciona simultáneamente como pena o como recompensa ha estado presente en la doctrina de numerosos autores del siglo anterior y del presente, especialmente, en los teóricos del Derecho Penal.

Quién por primera vez temátiza fundamentalmente la cuestión de Jeremías Bentham, cuya definición de sanción es: "la pena o el placer que se aplica a la observancia de una ley constituye lo que llamamos la sanción de esta ley. Tras él, Jacinto Dragonetti y Raúl de la Grasserie refiéranse también al tema señalando la necesidad de elaborar en forma sistematizada en Derecho Premial -complementario y paralelo al Derecho Penal- cuya función preventiva respecto de las ilicitudes podría servir de incentivo para el cumplimiento de los deberes instituidos.

Tres autores contemporáneos de nombradía como son Francisco Carneclutti, José Maggiore y Angel de Mattia participan en la tesis de que junto a las sanciones penales existen en derecho sanciones premiales.

Según el primero, la sanción genéricamente debe ser considerada como la consecuencia derivada de la observancia o inobservancia de la norma jurídica toda vez que el estímulo que motiva al cumplimiento de ésta puede derivar tanto de la ventaja o beneficio implicado en su observancia como de la desventaja o perjuicio con que es amenazada su inobservancia. Si la noción de sanción comprende entonces tanto la determinación de un castigo que ha de efectivizarse, en el caso de incumplimiento de un deber como la indicación del premio prometido a quien cumple su obligación, conclúyese, según Carneclutti, que es posible hablar de una sanción premial en contraposición a la sanción penal.

Con parecida fundamentación José Maggiore sostiene así mismo que la sanción es la consecuencia de la adecuación o inadecuación a una ley.

Y si bien es cierto - dice - que la figura típica de la sanción consiste en la amenaza de un mal, - ya que el legislador se ocupa mucho más de transgresiones de las observancias del orden jurídico - no puede negarse el carácter de sanción a la recompensa correspondiente a una obra buena. Es por ello - concluye Maggiore - que con el vocablo sanción se expresa tanto el mal que sigue a la transgresión cuando el bien consecuente a la obediencia; la punición para la culpa y la recompensa para el mérito.

Por su parte Angel de Mattia es quien ha conferido al problema su máxima sistematización, junto a la teoría del acto ilícito entendida como presupuesto de las sanciones punitivas estas, afirma que es posible construir una teoría del acto meritorio que es presupuesto de las sanciones recompensatorias. Postula consiguientemente la necesidad de ampliar la acepción de la expresión sanción de tal manera que se comprende tanto a la pena como al premio; es decir; sanción es, según de Mattia, "el mal o el bien que efectivamente siguen a la observancia o a la transgresión de la ley".

Evidentemente influenciado por esta doctrina, también Juan Llanbías de Azevedo consideraba como una deplorable mutilación presentar al derecho implicando exclusivamente el modo de la retribución dañosa. La esencia del derecho implica, es cierto, la idea de retribución, más ésta no es únicamente el castigo, sino también la recompensa. "Las retribuciones o sanciones - dice Llanbías de Azevedo - se llaman penas o castigos cuando consisten en bienes".

Pese a estas postulaciones doctrinarias al concepto de sanción, sigue significando únicamente la pena imputable a una ilicitud. Y como tal es atendido y aplicado por la generalidad de los juristas y jurisfilósofos de la actualidad.

No se niega que en el Derecho Positivo instituye en ciertos casos recompensas cuyo específico sentido consiste en servir de incentivo para la realización de un determinado acto. Lo que sí se niega es la posibilidad de organizar un sistema de recompensas en un orden de conducta constrictivo y coactivo como es el derecho.

No es por olvido o por falta de atención del legislador por parte de las recompensas que los distintos ordenamientos jurídicos organicen de un modo excluyente los regímenes de las penas. Es simplemente porque la estructuración normativa del castigo imputable a una ilicitud constituye una de las funciones esenciales de la técnica de producción jurídica.

En efecto, toda regulación jurídica establece un doble orden relacional en la conducta humana: la relación que vincula un hecho condicionante con un hecho consecuente y la vinculación dentro de éste, es el deber de un sujeto con la facultad de otro. Ahora bien, cuando el hecho condicionante consiste en el cumplimiento de un deber (ilicitud), el deber instituido como consecuencia de una ilicitud es el de aplicar una sanción coactiva traducible en un acto de fuerza física organizado en perjuicio de quien ha cometido la ilicitud.

La idea de coacción resulta, así, incita a toda regulación jurídica. En esta especie de convicción arraigada con el espíritu del hombre social según lo cual no puede hablarse en puridad de una obligación jurídicamente instituida si no se encuentra prescrita por el mismo ordenamiento una sanción coactiva para el caso de que esa obligación no sea cumplida.

La obligación jurídica de comportarse de determinada manera adquiriría el sentido de una mera expresión de deseos del legislador si quedase delegado al arbitrio de los individuos el cumplimiento de aquélla. De ahí que, como decimos, la organización de las penas se haya transformado en una de las funciones capitales de toda política jurídica. Y de ahí también que el vocablo sanción refiérase en la teoría jurídica sólo a esas penas, que son, a la postre, las que suscitan con mayor intensidad la atención y la preocupación de el legislador, ya que con ellas se persigue una doble finalidad que atiende a la eficacia de orden jurídico, a saber: por un lado, motivar a los individuos a que cumplan los deberes instituidos y, por otro, reparar o restituir el equilibrio social que se estima fracturado por la ilicitud.

Conforme a la doctrina más generalizada podemos establecer las siguientes categorías de sanciones jurídicas:

A) Sanciones relativas a los actos jurídicos en general. Ellas son la nulidad y la anulación de los actos jurídicos. Estas sanciones abarcan todas las ramas del Derecho Positivo, Público y Privado.

B) Sanciones relativas al Derecho Constitucional. La destitución o separación de funciones aplicable a los individuos que ejercen poderes constitucionales.

C) Sanciones relativas al Derecho Administrativo. Tienen carácter disciplinario y son, principalmente: la exoneración, la cesantía, la descalificación o degradación, la suspensión, la amonestación, la multa, etc.

D) Sanciones relativas al Derecho Penal. La muerte, la reclusión, la prisión, la multa y la inhabilitación.

E) Sanciones relativas al Derecho Privado. La ejecución forzosa de los bienes, la incapacidad para ejercer ciertos actos, la inhabilitación, la multa, etc.

F) Sanciones relativas al Derecho Internacional. La represalia, la guerra, la intervención armada, el bloqueo económico, la ruptura de relaciones diplomáticas, la expulsión de representantes diplomáticos, etc.

Segunda acepción jurídica. El vocablo sanción es asimismo utilizado en teoría jurídica para eludir con él el acto mediante el cual el legislador crea una ley confiriéndole la obligatoriedad de tal.

En las organizaciones estatales estructuradas en base al principio de división de poderes o funciones jurídico productoras, la sanción, acta a cargo del poder legislativo, procede a la promulgación, que es el acto colegislativo, mediante el cual el poder administrador aprueba y manda publicar la ley sancionada.⁶⁰

Cuando el Estado desempeña su función administrativa, tiene a su cargo facultades las cuales les son otorgadas a sus órganos de administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que la ley les impone. Entenderemos por competencia, como un conjunto de facultades atribuidas en principio al Presidente de la República, el cual tiene a su cargo el poder ejecutivo, y por ley del legislativo se hace la distribución de competencias en las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, también el Jefe del Ejecutivo provee en la esfera administrativa a su exacta observancia, a través de su facultad reglamentaria, cuando se expiden reglamentos administrativos en las cuales las facultades y también la sanción correspondiente por la infracción a las leyes administrativas.

La facultad sancionadora de la Administración Pública no se establece en forma precisa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se ha considerado que la autoridad administrativa sólo puede sancionar a aquellas que cometan infracciones en contra de disposiciones gubernativas.

El ejercicio de la función administrativa son una serie de facultades otorgadas en favor de sus órganos de la administración, con el fin de que se puedan cumplir con las tareas impuestas en los ordenamientos legales, una de sus facultades es la que corresponde a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas. La potestad sancionadora de la administración ejerce coacción a través de los medios de policía administrativa, la cual se encarga de castigar a aquellas personas que realizan una conducta contraria a lo establecido o bien en hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.

La policía administrativa tiene su apoyo no sólo en los preceptos constitucionales que aluden a los reglamentos de policía, sino también en aquellos casos en que se contemplan la limitación o restricción de derechos individuales.

Como podemos ver en la interpretación del Artículo 21 Constitucional; la propia ley autoriza a la administración, para la imposición de sanciones. El Constituyente de Querétaro al elaborar este Artículo se basa en la Constitución de 1857, establecía que:

La aplicación de sanciones propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La policía administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o un mes de reclusión en los casos y en los modos que expresamente determine la Ley.

Al elaborar el artículo 21 de la Constitución Política, el Constituyente diferenció entre los delitos y las infracciones y determinó la competencia de la autoridad judicial en cuanto a los delitos y en tanto a las infracciones serán sancionadas por la autoridad

⁶⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXV, Buenos Aires.

administrativa, pero en estas sólo se hizo alusión a violaciones a los reglamentos de policía y buen gobierno dado por hecho que las leyes, por su parte señalarán las infracciones y las sanciones correspondientes, en los términos del Artículo 73 fracción XXI de la propia Constitución.

Debemos considerar que si esta disposición se interpreta en forma literal sólo existirán delitos e infracciones a reglamentos gubernativos, por lo cual toda violación a la ley sólo podrá tipificarse como delito, lo cual resultaría extremo. Por lo cual podemos mencionar que si el Constituyente hubiera pretendido limitar la facultad sancionadora de la autoridad administrativa; hubiera agregado la expresión sólo, para que el texto quedara en su parte conducente de la siguiente forma: "Compete a la autoridad administrativa sólo la aplicación de sanciones..."

Por lo tanto, la facultad sancionadora comprende la correctiva y la disciplinaria, la primera se refiere a la facultad que tiene la administración para sancionar el incumplimiento de los deberes genéricos que los individuos tienen frente al Estado por su sola condición de gobernados, es decir, por situación general de sumisión. La segunda facultad se ejerce sobre aquellos individuos que están sometidos a una relación especial de sumisión como son: los servicios públicos, los alumnos de un establecimiento público, los profesionistas agrupados corporativamente a un colegio oficial (abogados, contadores, médicos).

Analizando lo anteriormente expuesto podemos decir, que si se privara a la autoridad administrativa de su facultad sancionadora; quedaría limitada en sus atribuciones, hacer cumplir sus leyes como lo dispone la fracción I del artículo 89, dejando a la autoridad sin la suficiente fuerza para el desempeño de su función.

A continuación daremos diversos conceptos de sanción para desarrollar este capítulo.

NATURALEZA DE LA SANCIÓN

La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas que actúan contra el mandato legal impuesto por el Estado.

De acuerdo a lo manifestado anteriormente podemos decir que las sanciones se pueden clasificar en:

- a) SANCIONES DISCIPLINARIAS Y;
- b) SANCIONES CORRECTIVAS.

a) LA SANCIÓN DISCIPLINARIA: Es una sanción administrativa, puesto que es impuesta por la propia autoridad y conforme a principios administrativos, independientemente de que la resolución que contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones a la disciplina del servicio público, se clasifican de acuerdo a su contenido en:

1) **Sanciones Resarcitorias:** Son aquellas en las cuales se obliga al que infringe una ley administrativa a reparar el daño causado, por ejemplo: la sanción económica o multa.

2) **Sanciones Restrictivas:** Son aquellas en las cuales se restringen los derechos del infractor, por ejemplo: el arresto.

b) **LAS SANCIONES CORRECTIVAS:** Son aquellas en las cuales se le hace una llamada de atención al infractor, por ejemplo: la amonestación, el apercibimiento, la multa.

Sanciones Expulsivas: Son aquellas que son aplicadas al infractor cuando reincide en una conducta contraria a lo dispuesto en la ley, por ejemplo: la cesantía, remoción, exoneración o destitución.

Sanciones Represivas: Al igual que las restrictivas son aquellas en las cuales se restringen los derechos del infractor.

Cuando se trata de una infracción producida en el ámbito de las relaciones de servicio público entre el Estado y sus trabajadores la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tiene la característica de disciplinaria, puesto que se restringen los derechos del servidor público. En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III y 113 Constitucionales, que se refieren a los actos y omisiones de los servidores públicos cuando afectan el correcto ejercicio de la función pública.

Podemos decir que la imposición de sanciones persigue como fin:

a) Mantener la observancia de la norma, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con lo establecido en el mandato legal en contra de su voluntad.

b) Cuando coactivamente no es posible que el infractor lleve a cabo lo que establece la norma, la sanción puede consistir en una sanción económica a la infracción cometida, según sea el caso, reparación del daño o indemnización.

c) Cuando el daño causado es irreparable, la sanción que se imponga consistirá en restringir los derechos del infractor, por ejemplo: la destitución, la inhabilitación o arresto (privación de la libertad).

A continuación citaremos las sanciones disciplinarias aplicables a los servidores públicos:

- 1) APERCIBIMIENTO
- 2) AMONESTACIÓN
- 3) SANCIÓN ECONÓMICA
- 4) SUSPENSIÓN
- 5) DESTITUCIÓN
- 6) INHABILITACIÓN

Es pertinente aclarar que estas sólo se aplican a las personas con investidura de servidor público, es decir, cuando un individuo que presta sus servicios en la Administración Pública y ejerce su empleo, cargo o comisión, con el objeto de sancionarlo, se finca procedimiento administrativo conforme al código de conducta establecido.

Es muy controvertido entre los diferentes autores dar una idea precisa de lo que es una sanción y una pena, debido a que ambos términos son considerados sinónimos, sin embargo podemos decir que mientras que toda pena constituye una sanción, no toda sanción constituye una pena, en virtud de que el concepto de pena es menos amplio, ya que desde que se tiene noción de el (delito o infracción), surge como consecuencia inmediata la idea de castigo, es decir nace la pena. Debería de considerarse como pena la prisión y la multa y las medidas de seguridad como los demás medios de los cuales se vale el Estado para sancionar.

Es importante aclarar que dentro del presente trabajo sólo se mencionan las sanciones disciplinarias, las cuales se encuentran contenidas en la ley respectiva, ya que para el desarrollo de este capítulo solo explicaremos las sanciones correctivas, las que son aplicables a los particulares por la infracción de leyes, bandos municipales o reglamentos.

Estas se consideran sanciones administrativas porque son aplicadas por el Estado o Administración, al particular o gobernado por infringir algún ordenamiento jurídico, estas tienen diversas gamas que van desde los actos, la supervisión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar en algunas ocasiones hasta la privación de la libertad (sin que esta pueda exceder de 36 horas) o, en su caso, la sanción sería pecuniaria, pero si esta no puede ser pagada por el infractor se puede permutar por un arresto que no podrá exceder de 15 días (artículo 21 constitucional), dichas sanciones, las analizaremos más adelante, son las siguientes:

- 1) CANCELACIÓN,
- 2) MULTA,
- 3) CLAUSURA,
- 4) ARRESTO,
- 5) DECOMISO.

2.1 CONCEPTO DE SANCIÓN

SANCIÓN: En general, ley, reglamento, estatuto. Solemne confirmación de una disposición legal por el jefe de un Estado, o quien ejerce sus funciones. Aprobación, autorización. Pena para un delito o falta. Recompensa por observancia de preceptos o abstención de lo vedado.⁶¹

SANCIÓN: El derecho es un conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana. El problema de la definición del Derecho es el de establecer el carácter de esa especificidad. Algunos autores consideran que lo característico del derecho es el de ser un conjunto de normas que se distinguen por su contenido de otras normas que tienen otros contenidos. Este sería un criterio material sobre el concepto del derecho, e implicaría la idea, que pocos estarían dispuestos a suscribir de que hay una materia específica jurídica y que hay actos humanos que no pueden estar sujetos a regulación jurídica alguna. Para otros autores, la gran mayoría de ellos, el derecho puede caracterizarse por el modo o manera como regula la conducta humana de modo bilateral o de modo coactivo. La primera tesis no debemos discutirla en este lugar, la segunda pertinente, pues se encuentra relacionada con el concepto de sanción. Se basa en un antiguo concepto empírico sobre el ser humano y sus motivaciones. Aunque nunca ha sido exacto el experimento, es posible afirmar que la experiencia ha mostrado al hombre que puede controlarse la conducta del individuo por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal en caso de que se realice una conducta no deseada. En muchas ocasiones la simple irritabilidad produce como reacción a una determinada conducta, otra dañina para el sujeto que realizó la primera. Es el principio de retribución de reaccionar con un mal contra aquel que ha realizado un mal. Ojo por ojo y diente por diente, como se expresa en la Biblia. La sanción se encuentra dentro de la expresión que se refiere por segunda vez al ojo y al diente, es decir a la conducta que reacciona contra el mal infligido. Esta experiencia antiquísima es, como lo ha demostrado Kelsen, el fundamento explicativo más originario de la humanidad, que se encuentra en la base de la religión y de la filosofía natural de los griegos, y en general, en las concepciones de todos los pueblos primitivos.

⁶¹ Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Ed. Ehasa, S.R.L., 21ª Edición, Tomo VII, Buenos Aires Argentina.

Sin embargo en muchas otras materias, fue Protágoras de Abdera el que logró una conceptualización del castigo y la sanción que hasta la fecha no ha sido superada. Dice: Nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho, pues lo ocurrido no puede deshacerse sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo... Y quien así piensa castiga por intimidación. La intimidación es la fundación del castigo.

John Austin, afirma: Una persona que esta bajo un deber o que tiene un deber esta sujeta a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que se viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. En razón de que esta responsabilidad o en perjuicio por el mal eventual o condicional, existe la probabilidad de que no desobedezca, probabilidad que es mayor o menor (independientemente de otras consideraciones ajenas) según sea el mal mismo, así como también sea mayor o menor la probabilidad de incurrir en él por desobediencia. Se llama sanción el mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto. Se dice que el derecho u otro mandato está sancionado con ese mal.

En sentido similar se expresa R. Von Ihering en "El fin en el Derecho", y todos los autores que afirman que el derecho es un orden que establece sanciones, en un orden coactivo de la conducta humana, para utilizar la sintética expresión Kelseniana. Si esto es así, entonces: "... cada norma jurídica habrá de prescribir y regula el ejercicio de la coacción. Su esencia tradúcese en una proposición, en la cual se enlaza un acto coactivo como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición" (Kelsen H., Teoría General del Estado, p. 62)

Más adelante de esto no se ha ido en la ciencia del derecho. En consecuencia, las notas características de la sanción son las siguientes:

- a) Es un contenido de la norma jurídica;
- b) Es la proposición jurídica a regla de derecho que formula la ciencia del Derecho, se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético;
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, en la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos prejuicios o dolores;
- d) El derecho moderno la imposición de las sanciones, así como la ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se les conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen);
- e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el ilícito.⁶²

⁶² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa.

SANCIÓN: Pena o represión. Aprobación de una ley del poder ejecutivo.⁶³

LEGALIDAD DE LA SANCIÓN

Con el objeto de precisar sobre la legalidad de la sanción, diremos que el poder sancionador de la Administración Pública se encuentra establecido en el artículo 21 Constitucional, pero antes de analizarlo veremos cuales fueron sus antecedentes:

Este artículo posee precedentes a partir de la Constitución de Cádiz, que como es bien sabido estuvo vigente en algunos periodos de la Independencia, en cuanto a su artículo 172 fracción undécima prohibió categóricamente al rey, es decir al Ejecutivo privar a algún individuo de su libertad, ni ponerle por sí pena alguna, y por su parte el diverso artículo 242 dispuso que la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales.

Varios preceptos de las Cartas Fundamentales posteriores consignaron disposiciones similares en cuanto a la prohibición al organismo ejecutivo y en especial al Presidente de la República para imponer penas, las que se consideraban exclusivas de los tribunales a través del proceso correspondiente. En este sentido pueden mencionarse entre otros, los artículos 112 fracción II de la Constitución Federal de 1824; artículo 45 fracción II de la Cuarta de las Leyes constitucionales promulgadas el 29 de Diciembre de 1836; artículo 9 fracción VIII de las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843; y artículo 58 del Estatuto Orgánico Provisional del 15 de Mayo de 1850.

Por lo que se refiere a las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones económicas y arrestos calificados de correccionales, pueden mencionarse los artículos 83 fracción IX, de las Bases Orgánicas de 1843, en el cual se facultó al Presidente de la República para imponer multas hasta por quinientos pesos y 117 Fracción XXIX, del Estatuto Provisional de 1843 sobre las sanciones pecuniarias y arrestos de acuerdo con las leyes de policía y buen gobierno.

El antecedente inmediato del artículo 21 constitucional vigente es el precepto del mismo número de la Carta Fundamental del 5 de Febrero de 1857, según el cual: "La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial", la política administrativa sólo podría imponerla como medida de corrección o hasta quinientos pesos de multa o un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

El texto original del artículo 21 Constitucional, tal como lo aprobó el Constituyente de Querétaro, restringió las acciones administrativas que consistían en multa y arresto hasta por 36 horas. En caso que no se cubriera la multa esta se podía conmutar por arresto hasta por 15 días pero está última disposición fue interpretada por la Jurisprudencia como un derecho de opción del afectado, por lo que debe considerarse inconstitucional la imposición inmediata del arresto, sin dejar al agraviado la posibilidad

⁶³ Diccionario de Derecho, Rafael de Pina Vara. Editorial Porrúa, México, 1990.

de elegir entre la pena corporal o la pecuniaria (TESIS 418, página 694, Apéndice Publicado en 1975, Segunda Sala).

Además estableció que si el infractor fuese jornalero u obrero, no podría ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana.

El citado artículo 21 Constitucional en vigor, tal como fue reformado por decreto publicado el 3 de Febrero de 1983, comprende tres disposiciones diversas: a) En primer término la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, b) La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía judicial y c) Las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

Pero de estas tres disposiciones sólo nos interesa la última, en la cual se otorga como facultad de las autoridades administrativas la de imponer sanciones a los infractores de reglamentos gubernativos y de policía.

El tercer precepto contenido en el artículo 21 Constitucional, también fue objeto de debates en el Constituyente de Querétaro, debido a la aplicación del precepto del mismo número de la Carta de 1857, que provocó muchos abusos especialmente en perjuicio de los sectores más desprotegidos, debido a que dicho precepto sólo fijaba los límites máximos de las sanciones como era la imposición de una multa de hasta quinientos pesos y un mes de arresto, y dejaba a las leyes secundarias precisar sus alcances.

El propósito esencial de la reforma constitucional publicado en Febrero de 1983 fue precisar aun más las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, pues como se afirma en la exposición de motivos: "Si bien el propósito del Constituyente fue brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto opcional a 36 horas, y además reduce la multa del infractor cuando sea jornalero o trabajador, al importe de su jornal o salario de un día y tratándose de no asalariados su multa será de un día de su ingreso.

Por otra parte el criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación es en el sentido de que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones a los infractores a través del procedimiento que respete el derecho de garantía de los mismos en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

Al respecto podemos ver que en el artículo 21 Constitucional no se establece límite en cuanto a la cuantía de las multas pero esta cuestión es discutible en tanto que los actos administrativos deben ser fundados y motivados y el hecho de que no se señaló en la Constitución límite no quiere decir que, inclusive, el legislador pueda señalar multas definitivamente en desproporción con el hecho ilícito administrativo que les pueda dar origen. Las legislaciones de los Estados han aceptado disposiciones que otorgan jurisdicción a las autoridades administrativas para imponer penas por infracción a las leyes administrativas de cuya vigencia están encargadas.

Otra cuestión controvertida es la que se refiere a los lineamientos gubernativos y de policía mencionados por el propio artículo 21 de la Carta Federal, y que se han calificado de autónomos por no estar vinculados a un ordenamiento legislativo por lo que su expedición corresponde al Presidente de la República, en el Distrito Federal en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución y a los gobernadores de los Estados en sus respectivos ámbitos. Sin embargo lo anterior provocó una verdadera anarquía en la regulación de las normas que tradicionalmente se conocen como de policía y buen gobierno.

Esta situación ha cambiado con motivo de la reforma Constitucional al artículo 115 de la Carta Suprema publicado en Febrero de 1983, pues en su fracción II se confirió a los ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que debían establecer a las legislaturas de los Estados la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ahora veremos el artículo 16 párrafo IX de la Constitución que establece: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido reglamentos sanitarios y de policía..."

Como lo establece el artículo antes mencionado la autoridad administrativa tiene como facultad la de vigilar que se cumpla con lo que establece el reglamento de policía ya que la actividad de la policía administrativa se debe desempeñar bajo un orden jurídico, pero vemos que en tal actividad se restringen o limitan los derechos de los gobernados, ya que estos deben estar contenidos material y formalmente en una ley, considerando el acuerdo del principio jurídico de "reserva de ley".

El estudio de los medios de policía por parte del supuesto de la existencia de una norma que garantiza su ejercicio de tal forma que los medios a través de los cuales se manifiesta la actividad administrativa de policía, los cuales sólo pueden ser válidos cuando estén contenidos en una ley o reglamento.

El reglamento de policía debe de estar de acuerdo con lo establecido en nuestra legislación, ya que sólo a través de un reglamento la autoridad administrativa puede limitar o restringir la esfera de los derechos de los particulares.

En efecto, la facultad reglamentaria que tiene a su cargo el Ejecutivo tiene como fin fundamental facilitar el cumplimiento de las disposiciones legales, por lo que a través de los reglamentos no es posible establecer nuevas obligaciones o limitar los derechos de los particulares, ya que es materia de reserva de ley.

Respecto a los reglamentos de policía y buen gobierno, los cuales son conocidos en la doctrina como reglamentos autónomos, porque se apoyan directamente en el texto constitucional ya que su función es reglamentar la actuación de los particulares respecto de los derechos fundamentales que comprenden las garantías individuales, como la libertad y la propiedad que sólo pueden ser restringidos o limitados por el órgano legislativo y con el procedimiento que la propia Constitución establece.

Así es que la autoridad administrativa no puede ejercer sus facultades de policía a través de los reglamentos ya que violaría el principio de reserva de ley, por lo tanto su contenido sería inconstitucional.

El artículo 73 fracción XXI Constitucional establece como facultades del Congreso: para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse es decir, los delitos y faltas cometidos en contra de la Administración Pública serán establecidas por la Federación la cual impondrá la sanción respectiva.

En el ayuntamiento cuando un particular infringe algún ordenamiento jurídico, la autoridad administrativa emite la sanción correspondiente según sea de grave, es decir, en los reglamentos gubernativos se establece que la imposición de sanciones es propia del Presidente Municipal o en quien delegue sus facultades.

La relación que existe entre el artículo 21, 16 y 73 fracción XXI es la siguiente:

En el artículo 21 Constitucional, se le faculta a la autoridad administrativa para imponer sanciones y también se señala expresamente que se establecen como sanciones la multa y el arresto. También se señalan los casos en los que se pueden aplicar cada una de ellas, en el artículo 16 Constitucional también se establece como facultad de la autoridad administrativa, la de llevar a cabo visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se cumple con los reglamentos gubernativos y en el artículo 73 fracción XXI se establece que cuando se cometa alguna falta contra la Federación le corresponde al Congreso aplicar la sanción correspondiente.

En conclusión podemos decir que para que una sanción presuma de legal debe estar de acorde con lo que se establece en los artículos 21, 16 y 73 fracción XXI Constitucionales.

DIFERENCIA ENTRE SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y SANCIÓN PENAL

Antes de dar paso a señalar las diferencias que caracterizan a la sanción administrativa y a la sanción penal, daremos una noción de estos términos.

La sanción penal es la que se tipifica y emana del Código Penal, su figura general es el delito, entendiéndose este como toda acción u omisión sancionada por una ley.

Por otra parte las sanciones administrativas son las que se enuncian en las leyes administrativas federales, estatales o municipales, bajo la denominación de infracciones o faltas; por ejemplo y al respecto la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica en su artículo 13, como sanciones administrativas señala la multa, la clausura temporal o definitiva o arresto hasta por 36 horas.

Después de haber dado un breve concepto de las sanciones mencionadas, veremos que sus diferencias radican en sus elementos.

LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Se aplica mediante actos administrativos;

Se aplica a una falta o infracción;

Es una sanción menor;

Corresponde su aplicación a la Administración Pública.

LA SANCIÓN PENAL

Se impone por un acto jurisdiccional;

Se aplica a un delito;

Este tipo de sanción es más severa que la administrativa;

Corresponde su aplicación a la autoridad judicial.

POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

Corresponde a los órganos de la Administración Pública darle cumplimiento a las disposiciones administrativas y fiscales, es decir, están revestidos de potestad sancionadora que es una facultad que se le reconoce a la autoridad, para aplicar sanciones administrativas, esto significa que si el particular no cumple con las obligaciones que le han sido impuestas, la administración tiene la facultad de hacer que se cumpla con lo establecido a través de la coerción sin necesidad de invocar la intervención de la autoridad judicial. La ejecutoriedad de los actos administrativos se explica por su carácter público, ya que todos los actos de soberanía tienen como tales poder imponerse a los gobernados, no es característico de los actos administrativos pero si es común en la ley. Entre los medios para llevar a cabo la ejecutoriedad se incluye la coerción directa respecto de aquellas prestaciones que el particular debe cumplir personalmente, sin que sea posible su sustitución; y la coerción indirecta consiste en la conminación y aplicación de una pena administrativa actuando esta amenaza como motivo determinante sobre la voluntad del particular para obligarlo a la observancia de los deberes impuestos.

De acuerdo con estos principios, la potestad sancionadora comprende a su vez la correctiva y la disciplinaria como complemento de su potestad imperativa ya que si nada más contará con esta última no sería suficiente para poder dar cumplimiento a las ordenes y mandatos, siendo necesaria la coerción que se traduce en sanciones correctivas y disciplinarias. En México la potestad sancionadora de la Administración Pública tiene su origen en el texto legal del artículo 21. Constitucional que señala: "La imposición de sanciones es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandato de aquel. Compete a la autoridad administrativa imponer la sanción correspondiente por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente podrán ser multa y arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagará

la multa que se le hubiere impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas".

Dentro de la facultad sancionadora de la Administración Pública se encuentra la responsabilidad por infracciones administrativas y fiscales, esta responsabilidad surge sólo cuando hay violación de una norma, por actos contrarios a derecho y aun cuando no se haya producido daño concreto, esta responsabilidad se extiende a cualquier desobediencia a una norma de derecho administrativo; puesto que la inobservancia de cualquier deber de los particulares hacia la administración pública constituye un ilícito de derecho administrativo y es causa de responsabilidad del transgresor hacia el ente titular del interés tutelado por la norma y en virtud del cual se impone el deber.⁶⁴

La responsabilidad surge sólo cuando existe violación a una norma, es decir, por actos contrarios a derecho, de modo que si se ocasionó un daño, el transgresor tiene la obligación de repararlo y además se hace acreedor a una pena que puede ser sanción penal o administrativa. Tal como lo habíamos mencionado anteriormente la sanción penal, es impuesta por una autoridad judicial, cuando se comete un delito y le es aplicable el Código Penal y la sanción administrativa es impuesta por la Administración Pública cuando se infringe una norma y le es aplicable la ley o reglamento de la materia. Por lo tanto es válido afirmar que cuando no se cumple con las disposiciones establecidas en la ley, trae como consecuencia la infracción a un determinado precepto, es lo que se traduce como responsabilidad administrativa o fiscal.

La violación de las normas trae como consecuencia la sanción, la cual debe ser aplicada al transgresor de la norma, de aquí que la responsabilidad es un principio personal, sin embargo hay ocasiones en que la legislación se aparta de este principio estableciendo presunciones de culpabilidad respecto de ciertas personas que se encuentran en relación determinada con el directamente responsable fincándoles una responsabilidad solidaria o subsidiaria, es decir, cuando se incumple con una obligación fiscal o administrativa trae como consecuencia una sanción administrativa o penal, la cual da origen al llamado Derecho Penal Fiscal o Derecho Penal Administrativo, cuando la transgresión sea de una norma tributaria o bien alguna disposición administrativa.

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

La infracción es la falta de un deber genérico impuesto a todo miembro de la sociedad, el deber consiste en limitar su actividad como a la Administración Pública le interesa⁶⁵, el maestro Andrés Serra Rojas⁶⁶ señala que la infracción administrativa es el

⁶⁴ Guido Zambini, citado por Margarita Lomeli Cerezo, *Derecho Fiscal Represivo*, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 189.

⁶⁵ Rafael Bielsa, citado por Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1986, p. 694.

⁶⁶ *Ibidem*.

acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son previstas como delitos por la legislación penal, por considerarlas faltas que ameritan sanciones menores.

Para Acosta Romero⁶⁷, 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 y prestar un servicio eficiente en su administración.

Raúl Rodríguez Lobato⁶⁸ afirma en su obra "que la infracción es todo hecho u omisión declarado ilegal y sancionado por una ley". Después de transcribir diversos conceptos de lo que es la infracción para connotados abogados, podemos decir que la infracción es toda falta cometida por cualquier persona o individuo en contra de lo establecido por la propia Administración, es decir, la propia ley administrativa tipifica las conductas que lesionan al Estado, de esta manera podemos afirmar que cuando se viola una normatividad administrativa o cuando se realiza una conducta transgrediendo lo establecido, la policía se encarga de sancionar hechos moralmente inocentes, porque el fundamento de su derecho es la utilidad pública. En este contexto resulta ilustrativo el concepto vertido por Enrique Sayaguez Lazo⁶⁹ para quien la infracción es una violación a la ley administrativa, originada por un hecho o una abstención declarados ilegales por una ley, que amerita una sanción administrativa y la aplica la propia autoridad que califica dicha conducta como contraria a lo establecido.

En la practica administrativa lo que si es un hecho es la existencia de una graduación de las infracciones atendiendo no sólo al perjuicio causado o a la mayor o menor gravedad de la misma, sino que esta graduación debe atender a otras circunstancias personales del agente, mismas que quedarán al arbitrio de la autoridad al momento de imponer una sanción, es decir, el servidor público deberá valorar los hechos para saber el grado de la infracción para aplicar así la sanción correspondiente.

2.2 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Siendo la coercitividad un elemento inherente a la naturaleza misma del derecho, la sanción resulta un elemento intrínseco de dicha coercitividad, ya que en esencia la sanción es la consecuencia establecida por el derecho a la violación de una norma jurídica; en el ámbito administrativo, la sanción se define como la consecuencia jurídica desfavorable para el sujeto, que se le aplica en caso de infracción⁷⁰, es de señalarse como punto remarcable el carácter desfavorable, desagradable o adverso, implícito en la consecuencia jurídica que trae aparejada la sanción así conceptualada, pues en ella se pone a relieve está característica, tal como lo expresa Carnelutti al establecer que; "se llama sanción al

⁶⁷ Ob. Cit. Pág. 713

⁶⁸ Derecho Fiscal, Editorial Harla, México 1983, pág. 164.

⁶⁹ Citado por Miguel Acosta Romero, ob. cit. Pág. 716.

⁷⁰ Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit. Pág. 723

señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto y como la sanción ha de estimular la observancia del mismo, tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de constituir en un mal".⁷¹ No se puede negar la similitud que existe entre las sanciones penales y administrativas ya que ambas tienen un carácter represivo y tienen el propósito de castigar al infractor cuando este transgrede una ley o una norma. Como podemos ver estas son especies del mismo género, así para Miguel Acosta Romero el criterio diferenciador se encuentra en la finalidad que el Estado persigue al crear las diferentes infracciones, así señala ... si bien es cierto que la infracción es un ilícito, este deviene típicamente administrativo y su metodología y procedimiento deben ser administrativos y acorde con la finalidad que persigue el Estado al crear esas infracciones, que desde luego, no es la misma a la del Derecho Penal, por ejemplo: un infractor de un reglamento de tránsito, no es un delincuente por lo cual no será castigado conforme a lo establecido en el Código Penal, ya que este sólo cometió una falta administrativa y será sancionado conforme lo establecido en la ley administrativa o reglamento gubernativo correspondiente, la finalidad que se persigue con la aplicación de infracciones es el buen funcionamiento de la Administración Pública y la obtención de resultados eficaces en la misma para obtener una conducta social ordenada, como en las reglas de tránsito, pero si el valor jurídico tutelado difiere del Derecho Penal.

La sanción administrativa surge cuando el particular infringe una norma y tiene como finalidad mantener la disciplina, es decir, cuando se comete una falta administrativa surge como medida de apremio la pena o castigo, esta se da para salvaguardar el buen funcionamiento del Estado o Administración.

Con el objeto de precisar cada una de las sanciones administrativas aplicables a los gobernados por las infracciones en contra de reglamentos gubernativos, daremos el concepto de cada una de las sanciones y luego explicaremos brevemente el procedimiento para la aplicación de las mismas, anteriormente ya mencionamos cuando el gobernado se hace acreedor a una sanción.

Ahora bien analizaremos cada una de las sanciones aplicables a los particulares.

2.3 CANCELACIÓN: Es la extinción de un derecho que antes existía, no precisamente la idea de nulidad, como corrientemente se cree, ya que la nulidad supone ineficacia de lo anterior por vicios o por otra causa y en cambio la cancelación supone ineficacia pero no debido a un vicio sino a algo posterior que enerva los efectos que debían producirse.

Para ilustrar esta sanción, tomaremos como ejemplo la cancelación de licencias de funcionamiento, para ello primeramente diremos las causas y luego explicaremos brevemente el procedimiento para la aplicación de la sanción antes mencionada, tomando como ejemplo para ilustrar este tipo de sanción la establecida en el reglamento de

⁷¹ Citado por Margarita Lemeli Cerezo, Ob. Cit. Pág. 12.

establecimientos industriales, comerciales, de servicios o espectáculos públicos de este ayuntamiento.

Son causas para la cancelación de licencias de funcionamiento:

- a) Realizar de manera reiterada actividades diferentes de las autorizadas en la licencia de funcionamiento.
- b) Cuando por motivo de la operación del establecimiento o la realización del espectáculo público se ponga en peligro la seguridad, salud u orden público.
- c) Cuando exista repetición de una conducta prohibida en la que ya haya existido reincidencia.
- d) Efectuar, permitir o propiciar conductas que tiendan a la prostitución y/o lenocinio.
- e) Las que ofendan la moral o las buenas costumbres.

PROCEDIMIENTO PARA LA CANCELACIÓN DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

El procedimiento de cancelación de licencias se iniciará en los casos establecidos en el reglamento antes mencionado, se citará al titular de los derechos que otorga la licencia o permiso mediante notificación personal en los términos del artículo respectivo, en la que se harán saber las causas que hayan originado la instauración del procedimiento, requiriéndolo para que comparezca para hacer valer lo que a su derecho convenga y ofrezca las pruebas que considere convenientes dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación. En la cédula de notificación se expresará el lugar, día y hora en que se verificará la garantía de audiencia, donde deberá de presentar las pruebas y los alegatos correspondientes.

En la audiencia se desahogarán las pruebas ofrecidas; una vez concluida la recepción de las mismas, las partes alegaran lo que a su derecho convenga, en caso de que el titular de los derechos no comparezca sin causa justificada, se tendrán por ciertas las imputaciones que le han hecho.

Concluido el desahogo de pruebas y formulados los alegatos en su caso, la autoridad dentro de los 10 días hábiles siguientes, dictará la resolución que corresponda debidamente fundada y motivada, misma que se notificará personalmente al interesado, en caso de que proceda la cancelación ó se ordenará la clausura del establecimiento.

Las notificaciones se harán en días hábiles y preferentemente dentro de los horarios de funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales, de servicios o espectáculos públicos, éstas deben de hacerse en forma personal y deben de hacerse al titular de la licencia, administrador de la negociación o su representante legal. Cuando no se encuentren las personas a las que deba hacerse la notificación se les dejará citatorio

para que se presente en una hora determinada del día hábil siguiente, apercibiéndolas de que en caso de no encontrarse se entenderá la diligencia con quien se encuentre presente.

Si habiendo dejado citatorio al interesado y no haciendo caso a este se entenderá la diligencia con quien se encuentre en la negociación o establecimiento, siguiéndose el procedimiento correspondiente.

2.4 MULTA: Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal; en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentre autorizada para imponerla. En el orden jurídico puede considerarse como corrección disciplinaria, como sanción gubernativa o como pena.

Esta sanción comúnmente se aplica a los particulares cuando infringen lo establecido en las leyes respectivas, como son de orden administrativo, el encargado de aplicarlas es el orden público. Sirve de apoyo a lo anterior el criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que a su letra dice:

REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales deben cumplir ciertos requisitos. Haciendo una recopilación de las interpretaciones que de la Justicia Federal ha dado a lo dispuesto en los preceptos constitucionales citados, se debe concluir que los requisitos son los siguientes:

- 1.- Que la imposición de la multa, este debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso.
- 2.- Que la misma se encuentre motivada, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la imposición de la multa aplicable, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.
- 3.- Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionando a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.
- 4.- Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto intermedio entre los dos. "Revisión 60/78, resuelta en sesión del 31 de enero de 1979.

PROCEDIMIENTO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES

Una vez que la autoridad tiene conocimiento de la infracción cometida por el particular en contra de sus leyes o reglamentos gubernativos, deberá citar al infractor para otorgarle su garantía de audiencia, mediante un citatorio en el cual señalará las irregularidades advertidas a fin de que comparezca a manifestar lo que a su derecho convenga en donde deberá de aportar las pruebas que estime pertinentes.

En la audiencia se reiterará el objeto de dicho citatorio, el compareciente deberá dejar constancia de su dicho, ofreciendo pruebas documentales y periciales, se le concederá en su caso un plazo máximo de cinco días hábiles para que allegue todo elemento probatorio que estime conveniente a sus derechos, si así lo solicitará.

De no comparecer el día y hora señalados en el citatorio, se tendrá por satisfecho el requisito de garantía de audiencia.

Una vez celebrada la garantía de audiencia o expirado el plazo concedido para allegar las pruebas necesarias, para que la autoridad administrativa dicte en un breve plazo la resolución que proceda.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CUANDO DEBEN IMPONER SANCIONES.

No basta que la autoridad respectiva estime infringido algún reglamento para que pueda imponer al actor la sanción correspondiente, sino que es necesario que justifique los hechos que constituyen la infracción.

Quinta Época
TOMO LXXI, Pág., 2468, Alfaro Lindoro.

JURISPRUDENCIA 380 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

INFRACCIONES, SANCIONES IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION.

Si bien conforme al artículo 21 Constitucional, tienen facultades para castigar las faltas, también lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución.

Quinta Época
TOMO XXI, Pág., 186, Rogelio Gómez y Hno.

TOMO XXX, Pág., 222, Alva Valenzuela Ezequiel.
TOMO XXXVIII, Pág., 16, Tiburcio Felipe.
TOMO XLII, Pág., 3575, Gómez Federico.
TOMO XLIV, Pág., 2807, Suárez Petra.

MULTAS ADMINISTRATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

Como cualquier acto de molestia, las resoluciones por las que se impongan multas administrativas deberán indicar con precisión tanto las disposiciones legales aplicables al caso, como las razones o causas particulares que las sustentan debiendo existir adecuación entre tales fundamentos y motivos en observancia de la garantía que se consagra en el artículo 16 de la Constitución General de la República. En relación con este elevado mandato gran parte de la Legislación Administrativa Estatal Municipal de la Entidad dispone que en la aplicación de las multas se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la infracción, las condiciones y antecedentes del infractor, la posible reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones y en su caso el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado. Específicamente cuando la ley señala que la cuantificación de las multas administrativas puede variar entre un mínimo y un máximo, las autoridades competentes también están obligadas a razonar las mencionadas circunstancias, al ejercer su arbitrio en la fijación del monto respectivo.

MULTAS.

Artículo 21 Constitucional no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas; pero si dichas multas se fundan, no en lo preceptuado por dicho artículo, sino en alguna ley especial, a lo mandado en ésta habrá que atenerse para fijar la legalidad de la multa; pues los actos reclamados deben examinarse de acuerdo con las leyes en que de hecho se apoyan, y no de acuerdo con las que podrían servirles de fundamento, pero que no fueron invocadas como tal, por las autoridades responsables.

Quinta Época
TOMO XIX Pág., 723, Nicandro Ortiz y Cia., S. en C.

MULTAS, FIJACIÓN EN SU MONTO.

Cuando para la imposición de una multa se establece un máximo y un mínimo, ello presupone que deben existir bases para determinar concretamente el monto de la sanción impuesta, de lo que se infiere, que la persona a la que se le impone la multa estará en

posibilidad de atacarlo en su cuantía si se le dan a conocer las bases que llevaron a determinarla, quedando por el contrario en situación de no poderse defender si no le proporcionan dichos datos.

Sexta Época; Tercera Parte
VOL LXXIX, Pág., 26, R.F. 112/61, Magdalena Rangel Islas.
Unanimidad de 4 votos

2.5 CLAUSURA: Es un acto de la Administración Pública en que por razones derivadas del poder de policía estatal, higiene, salubridad pública, seguridad, etc., se ordena el cierre o paro de determinado establecimiento.

La clausura puede ser de una obra o de un establecimiento y esta se da cuando se infringe lo establecido en la ley o reglamento respectivo y por ello se ordena la clausura.

La clausura puede ser definitiva o temporal y esta a su vez trae aparejada una multa, para ejemplificar esta sanción tomaremos lo establecido en el reglamento de establecimientos industriales, comerciales, de servicios o espectáculos públicos de este ayuntamiento.

Procede la clausura de los establecimientos regulados en el reglamento mencionado anteriormente, en los siguientes casos:

1. Por carecer de licencia o permiso para el funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales, de servicio y del permiso para la realización del espectáculo público de que se trate.
2. Realizar de manera reiterada actividades diferentes de las autorizadas en las licencias de funcionamiento.
3. Cuando por motivo de la operación de alguno de los establecimientos o espectáculos públicos se pongan en peligro la seguridad, salubridad y orden público.
4. Cuando se haya cancelado la licencia.

Independientemente de la clausura se podrá imponer la sanción económica y además se procederá a la cancelación de la licencia.

2.6 ARRESTO: Privación de la libertad, de corta duración decretada por autoridad judicial o administrativa.

Cuando se impone por autoridad administrativa, es un castigo que se aplica al infractor de los reglamentos gubernativos.

El arresto se aplica al individuo que contravenga las disposiciones de orden público de carácter reglamentario o de Bando de Policía y Buen Gobierno, lo que significa que una privación de la libertad que no debe exceder de 36 horas, la cual podrá ser conmutable por una multa o sanción económica.

En el Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, se establecen diversas sanciones a las cuales se hace acreedor aquél que infringe disposiciones administrativas municipales de observancia general, que son las que ya se estudiaron en el presente capítulo, también en el mismo se establece quien debe de aplicar dichas sanciones, en el artículo 117 del ordenamiento citado establece, "Las sanciones serán aplicadas por el Presidente Municipal o por los funcionarios municipales en quienes delegue esta facultad".

A continuación se explicará brevemente el procedimiento para la aplicación de esta sanción, en el artículo 103 del mismo ordenamiento establece " Toda persona remitida por infracciones al presente Bando Municipal y sus reglamentos, deberá ser presentada inmediatamente al oficial calificador y este establecerá si el infractor merece como castigo un arresto o una multa el cual sera impuesto por autoridad administrativa, por lo tanto esta no tiene facultad para detener a ningún individuo cuando ha cometido una infracción a los reglamentos de policía y buen gobierno, que se castiga con un arresto o multa; en su defecto su función puede reducirse a hacerlo comparecer para que se levante el acta correspondiente y la autoridad que imponga el arresto deberá hacerlo del conocimiento del infractor y en su caso puede conmutar este por una multa".

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

A las autoridades administrativas compete el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual consistirá únicamente en multa o arresto hasta por treinta y seis horas.

Quinta Época

TOMO II, Pág., 287, Estavillo Antonia.

TOMO II, Pág., 757, Menéndez y Téllez Luis.

TOMO II, Pág., 1650, Norward Otto.

TOMO III, Pág., 544, Siitalier Anselmo.

TOMO IV, Pág., 882, Caravantes Feliciano C.

La autoridad puede castigar al infractor con arresto, el cual puede ser conmutable a una pena pecuniaria.

INFRACCIONES, AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DERECHO DE OPCIÓN

El artículo 21 Constitucional, las faculta para castigar con multa o arresto hasta por quince días, pero es inconstitucional que desde luego impongan el arresto, sin dejar al agraviado el derecho de optar entre la pena corporal o la pecuniaria.

Quinta Época.

TOMO XXVI, Pág., 1992, Ortiz Marcelino.

TOMO XXX, Pág., 222, Alba Valenzuela Ezequiel.

TOMO XXIII, Pág., 1130, Carrillo Luis G.

TOMO XXXVI, Pág., 1793, Cruz Juan de la Caog.

TOMO XXVII, Pág., 1846, Hijar y Labastida René y .Coag.

2.7 DECOMISO: Privación, a la persona que comercia con géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueron objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción penal.

En el decomiso nos encontramos con una pérdida parcial de los bienes de una persona, por las razones de interés público contenidas en la Legislación, es decir, aparece como una sanción en el derecho penal, y en el régimen de policía, en materia de seguridad, moralidad y salubridad.

Cuando el Estado decomisa, puede destruir los objetos decomisados o también pueden asignarlos a un servicio público o rematarlos a los particulares.

El decomiso o comiso, de la expresión romana *commissum*, es una institución administrativa poco estudiada en nuestro medio, que se encuentra consagrada en el Código Penal para el Distrito Federal, artículos 7, 8, 24 y 40, como en la Legislación Administrativa, en el Código Aduanero, Código Sanitario artículo 452 y otras disposiciones importantes.⁷²

El decomiso como medida de policía no requiere culpa y menos dolo en el propietario de la cosa decomisada, para la procedencia del decomiso basta con la infracción formal de la norma.

También tiene otro sentido, "como la pérdida del que contraviene a algún contrato en que se estipuló una pena", o "cosa decomisada o caída en comiso conviccional"⁷³

⁷²Código Penal para el Distrito Federal, artículos 24, fracs. 7, 8, 40, 41 y 160.

Francisco González de la Vega, *El Código penal comentado*. México, 1939, pág. 103.

Raúl Carnacá y Trujillo, *Derecho Penal Mexicano* 2ª de. Lib. Robredo. 1941, pág. 446.

⁷³Código Aduanero D.O.F. del 31 de diciembre de 1951, artículos 524, 541, 211, 492, 394, 570, 578, 538, 299 y 581.

El decomiso aparece en nuestra legislación administrativa como una sanción o una pena que priva a una persona de bienes muebles, sin indemnización por la infracción a una ley administrativa o en los casos indicados en el Código Penal en que una autoridad judicial como medida de seguridad se incauta de los instrumentos y efectos del delito, en el derecho romano tenía el carácter de una persona accesoria, lo que hoy se ha dado en llamar seudo pena.

El decomiso como sanción debe estar expresamente consignada en la ley y su aplicación por la autoridad administrativa debe hacerse manteniendo las garantías de legalidad y audiencia, es importante mencionar que toda ley administrativa debe contar con un régimen de sanciones administrativas para que sea eficaz.

El decomiso es una figura jurídica penal, lo estudiamos porque en el H. Ayuntamiento de Naucalpan existe una figura jurídica llamada "Decomiso de Mercancías y/o Utensilios de Trabajo", el cual se encuentra consignado así en diversos Bandos Municipales como son: Toluca, Jilotepec, Tlalnepantla, etc., pero en el Bando Municipal de Naucalpan de Juárez, no se encuentra establecida como sanción, aplicable al particular por la infracción de leyes administrativas.

Nosotros no lo consideramos como un decomiso, sino más bien un secuestro administrativo del cual a continuación daremos nuestro propio concepto.

SECUESTRO ADMINISTRATIVO

Es un acto por medio del cual se le retienen al particular bienes de su propiedad para garantizar el pago de la multa por la infracción a una ley o reglamento gubernativo.

Este secuestro se aplica al particular cuando está ejerciendo el comercio al margen de la ley o porque se encuentran establecidos frente a edificios públicos, en vías de rápida circulación o porque están contraviniendo leyes de orden público, esto es a criterio de la autoridad que dicta dicha sanción, esta figura se estudiará más ampliamente en el cuarto capítulo del presente trabajo.

En la actualidad rige la Ley Aduanera . D.O.F. 30-XII-81

Fe de erratas: 26-III-82

Ley de vías generales de comunicación. Art. 539.

Código Sanitario. Arts. 41, 155, 160, 172, 213, 238, 242, 244 y 280.

CAPITULO III

MARCO NORMATIVO

En este capítulo se estudiarán los preceptos contenidos en los diversos ordenamientos que se establecen en la aplicación de sanciones administrativas se debe cumplir con el principio de legalidad, el cual estudiamos en el capítulo denominado acto administrativo por lo cual es un acto emanado de autoridad administrativa, el cual debe estar fundamentado que lo entendemos como la cita del precepto legal que sirve de apoyo y por motivación la manifestación de los razonamientos que llevaron a la autoridad a la conclusión de que el acto concreto de que se trate encuadra en la hipótesis prevista en dicho precepto; para ello estudiaremos el marco jurídico en que deben basarse las autoridades para realizar específicamente el "DECOMISO DE MERCANCIAS Y/O UTENSILIOS DE TRABAJO", primeramente analizaremos su competencia y luego la facultad para emitir dicho acto.

Aunque este trabajo no es prácticamente sobre Derecho Constitucional, es importante señalar el concepto que de la Constitución da el Jurista Felipe Tena Ramírez: "Ley Suprema del País, que expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencias y proteger frente a aquellos, ciertos derechos del hombre."⁷⁴

3.1 CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

El primero de los mandatos de este artículo establece la prohibición de interpretar la ley retroactivamente en perjuicio de persona alguna, y ha sido objeto de una abundante discusión tanto doctrinal como jurisprudencial.

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 55.

Ha sido muy amplia la discusión de la doctrina, y numerosas las tesis jurisprudenciales que han tratado de definir el concepto de retroactividad, sin lograr un criterio preciso, por lo que en términos muy amplios, se puede afirmar que un ordenamiento o su aplicación, tienen carácter o efectos retroactivos cuando afectan situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculadas con su fuente y no puedan apreciarse de manera independiente.

El segundo sector del Artículo 14 configura lo que se conoce como derecho o garantía de audiencia, que es el que asume mayor complejidad, tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que integran la citada garantía.

A) Por lo que se refiere a los derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, las propiedades, posesiones y derechos con lo cual se abarca toda clase de privación, pudiendo destacarse la relativa a la posesión en virtud de que según la jurisprudencia, se tutela la simple detentación de los bienes, sin perjuicio de su calificación jurídica posterior a través de un proceso ordinario, acorde al concepto clásico del interdicto posesoria.

B) En cuanto a los elementos del Derecho Constitucional de audiencia, comprende los de juicio, tribunales previamente establecidos y las formalidades esenciales del procedimiento, puesto que la disposición que exige que todos estos factores sean regulados de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho, quedan comprendidos en la prohibición de retroactividad, del cual no es sino un aspecto.

1) El juicio se ha entendido por la Jurisprudencia en un sentido lato, es decir, más amplio que el del proceso judicial, puesto que abarca también el procedimiento administrativo.

Se ha discutido si en el procedimiento administrativo la audiencia del particular afectado debe ser previa a la afectación, y sobre este aspecto no existe una opinión definida, puesto que se ha establecido en numerosas decisiones de la Suprema Corte de Justicia, que existen dos materias en las cuales no se exige la audiencia previa: por una parte la expropiación por causa de utilidad pública, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional, y en segundo término, en la fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la facultad económica coactiva, pues en estas materias se puede acudir posteriormente a la impugnación administrativa y judicial, incluyendo el juicio de amparo.

Sin embargo, los casos específicos son apreciados de acuerdo con el principio de que la previa audiencia sólo puede exigirse en el procedimiento administrativo cuando sea realmente indispensable la intervención del

- afectado, es decir, cuando este deba probar los hechos o proporcionar información a fin de que pueda tomarse la decisión respectiva.
- 2) La expresión tribunales previamente establecidos, también debe entenderse en sentido lato, es decir, abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas, entre las cuales pueden señalarse, como por ejemplo, las agrarias, que realizan estas funciones sin ser formalmente judiciales. Esta disposición está vinculada con el artículo 13 de la Constitución Federal en cuanto a que se prohíben los llamados "tribunales especiales", en realidad "privativos", o sea, aquellos que se han establecido con posterioridad a los hechos o para juzgar a un número determinado de personas y que se conoce también con el nombre de tribunales por comisión. En tal virtud el artículo 14 que examinamos completa ese mandato del artículo 13, exigiendo los tribunales hayan sido previamente establecidos, es decir, por leyes expedidas con anterioridad a los hechos que se cuestionan.
- 3) Las formalidades esenciales del procedimiento, son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino también administrativo, como lo señalamos anteriormente, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados. Este requisito queda comprendido, como señala acertadamente la doctrina, dentro del concepto angloamericano del debido proceso (due process of law), en sus aspectos procesales, y que también se conoce como derecho de defensa según la tradición española. Las formalidades esenciales del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, puesto que, cuando no se respetan por los organismos judiciales, configuran las violaciones a las leyes del procedimiento que afectan las defensas del promovente del amparo. El primero de estos preceptos se refiere a la materia civil en sentido amplio, es decir, también comprende los conflictos administrativos y laborales, y el segundo al proceso penal, los citados artículos se refieren a aquellos supuestos en los cuales se priva a las partes de su posibilidad de defensa en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, o bien respecto a la interposición de medios de impugnación.
- Debe tomarse en consideración que la Jurisprudencia ha señalado que el derecho de audiencia, en cuanto a la defensa procesal, se impone tanto al legislador como a las autoridades administrativas. En el primer supuesto, en cuanto a los órganos legislativos deben establecer en las leyes que expidan, los procedimientos que permitan la defensa de los particulares por lo que, cuando el ordenamiento respectivo no proporcione esa oportunidad de audiencia, debe considerarse inconstitucional.

Por lo que respecta a la autoridad administrativa, la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido una obligación directa de proporcionar la oportunidad de defensa a los afectados, en cuanto la ley del acto no establezca ni el procedimiento ni las formalidades esenciales respectivos (Tesis Jurisprudencial 339, Pág. 569, Apéndice de 1975, Segunda Sala). Los dos últimos preceptos del artículo 14 se refieren a los requisitos de fondo de las resoluciones judiciales, tanto en materia penal como en los procesos civiles, administrativos y laborales, a través del llamado control de legalidad, que otorga fundamento al juicio de amparo contra las propias resoluciones judiciales, calificando también como amparo casación.

***ARTICULO 16.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial y sin que proceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá de poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del ministerio público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el ministerio público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de la ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el ministerio público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos en que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la

diligencia levantándose una acta circunstanciada al concluirla en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por la estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

El artículo antes citado contiene las garantías de seguridad, libertad y propiedad, establece tres hipótesis:

1. Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, en su domicilio, en sus posesiones o en sus papeles; esto es, no podrá ser afectado en sus intereses particulares bajo ningún concepto, ampliada esta posible afectación a sus familiares, objeto primario de todos los afanes y la actividad en la vida.

2. Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por autoridad competente. La competencia es la facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones o para realizar determinados actos judiciales. No podríamos en este breve análisis hacer un estudio legal de la competencia, a efecto de estar en condiciones de precisar cuales casos son aquellos en que puede "molestarse" al individuo. Bástenos advertir que al ser atribuidos a una autoridad determinadas facultades, los actos que ejecuten, son de hecho producto de un mandato social ante la sociedad de preservar frente a los demás miembros de una comunidad, los derechos fundamentales de que se ha hablado.

3. Que para proceder a inferir una molestia en el sentido prescrito de norma constitucional, ha de existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley. En otras palabras cualquier autoridad solo puede ejercitar lo permitido por una disposición legal; aquello que no se apoya en un principio de tal naturaleza carece de base de sustentación y se convierte en arbitrario. De ahí que la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese que las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por una ley porque de no ser así, sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que puedan convertirse en arbitrarios por carecer de fundamento legal. (Tesis incierta, en el tomo XIII del Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época, Página 514).

Se ha dicho al respecto que también en nuestro más alto tribunal de la República, se establece que: "El requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 Constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica para las autoridades de cualquier categoría que estas sean, la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la Propia Constitución, de manera que sus actos no parezcan emitidos arbitrariamente". (Boletín de Información Judicial, Página 474). Con esta transcripción se desea significar el motivo por el cual toda orden de aprehensión o detención que llegará a dictar la autoridad judicial, debe reunir los requisitos como una parte de la existencia de una querrela, acusación o denuncia de un hecho que la ley castigue con pena corporal; por la otra, que la misma se apoye en declaración bajo protesta de persona digna de fé, o en otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculcado. Sólo cuando exista flagrante delito como se dejó indicado se podrá detener en forma directa al delincuente o a sus cómplices.

Ahora examinaremos la intervención de la autoridad administrativa. Esta se presenta en dos casos : Cuando urge detener a una persona y no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, sobre todo si se trata de delitos que se persigan de oficio; o cuando sea necesaria la práctica de visitas domiciliarias en caso de incumplimiento a los reglamentos sanitarios o de policía; o cuando resulte indispensable revisar libros o documentos para comprobar si se han acatado o no disposiciones fiscales; sujeta siempre dicha autoridad, en ambos casos, a lo dispuesto en las leyes respectivas.

En cuando a las visitas domiciliarias el licenciado Armenta Calderón considera que la intervención de la autoridad administrativa se ha centrado en el área administrativa, pues un alto porcentaje de tales visitas en realidad no son del orden administrativo sino fiscales, al practicarse más que en el domicilio del administrado, en el domicilio fijado para efectos de este orden y al tener por objetivos inmediatos tanto la revisión de documentos como la de bienes y mercancías del inculcado o buscando descubrir una falta o incumplimiento de medidas impositivas de carácter económico más que otro tipo de comprobaciones técnicas o jurídicas.

El procedimiento que regula las visitas domiciliarias se sujeta a estas reglas: a) la autoridad competente deberá expedir previamente una orden práctica; b) la orden deberá ir firmada por quién responda de la visita y el lugar o lugares donde deba llevarse a cabo; indicándose en ella el nombre de la persona o personas que deban efectuarla y la motivación que se tenga para practicarla; c) si se encontrará al afectado en el domicilio, el visitador le presentará la orden y procederá a la ejecución de la misma de no encontrar al interesado dejará citatorio para que lo espere al día siguiente a hora determinada; d) si en la segunda ocasión no esta presente el visitado, se practicará la visita con quien se encuentre; e) el funcionario deberá indicar en todo caso con quién se entenderá la visita y solicitará al visitado o su representante designe dos testigos de asistencia, designándolos por su parte en caso de negativa; f) se levantará acta de diligencia anotando el resultado de la revisión hecha en documentos, libros o papeles en poder del visitado.

El cateo finalmente, tiene por objetivo aprehender a una persona mediante orden dada por autoridad competente y lleva como finalidad la búsqueda de determinados objetos que se suponga se encuentran en un lugar que deba ser cateado. Puede estimarse como un registro o allanamiento autorizado por la Constitución, según expresa el licenciado García Ramírez, para quien estos actos en realidad rigen en nuestro sistema desde la Constitución de Cádiz la 306.

"ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso."

El citado artículo 21 Constitucional en vigor tal como fue reformado por Decreto publicado el 3 de febrero de 1983, comprende tres disposiciones directas; a) En primer término la declaración de que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial; b) La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial y c) Las facultades de las autoridades administrativas para imponer sanciones a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía.

1. Imposición de las penas por autoridad judicial. Este mandamiento tiene su origen en la Constitución de Cádiz, según se expreso anteriormente, y es una consecuencia del principio de división de poderes, o en un estricto sentido; de las funciones. Dicho precepto se relaciona con los artículos 13, 14 y 16 de la Carta Federal en vigor, en cuanto a la atribución exclusiva de los tribunales tanto penales como militares, en sus respectivas esferas de competencia, para imponer las penas estimadas en sentido estricto, a los que se consideren culpables de una conducta delictuosa; sólo puede efectuarse a través de una sentencia condenatoria debidamente fundada y motivada en un proceso en el cual se respeten el derecho de defensa y las formalidades esenciales del procedimiento.

2. Se ha impuesto en la legislación y en la jurisprudencia la interpretación que considera al propio Ministerio Público como único autorizado para ejercer la acción penal y la acción acusatoria durante el proceso penal, de tal manera que los Códigos Procesales Penales tanto el Federal como los de las entidades federativas, no reconocen la calidad de parte, ni siquiera con carácter subsidiario, a la víctima del delito.

La única posibilidad de combatir los actos del Ministerio Público en su calidad de parte en el proceso penal, es a través de un control interno administrativo que regulan las leyes orgánicas respectivas.

Finalmente debe tomarse en consideración que es incorrecta la denominación que se confiere a la policía que se encuentra bajo los órdenes del Ministerio Público, la que se debe considerar como un cuerpo de investigadores, pues el calificativo de judicial proviene del sistema francés, en el cual se justifica porque se encuentra bajo los órdenes del juez de instrucción y no del representante social.

3.El propósito esencial de la reforma Constitucional de 1983, fue precisar aun más las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, pues como se afirma en la exposición de motivos: "Si bien el propósito del Constituyente fue brindar al infractor de escasos recursos la posibilidad de optar por el arresto en lugar de cubrir la multa que se le impusiere, para así proteger su patrimonio, la realidad socioeconómica del país llevó a que el cumplimiento del arresto impidiera la obtención del salario o jornal..."

En tal virtud, el nuevo texto limita la posibilidad del arresto opcional a treinta y seis horas, y además reduce la multa del infractor cuando sea jornalero, obrero o trabajador, al importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados, a un día de su ingreso.

Por otra parte la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es muy clara en el sentido de que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones a los infractores a través de un procedimiento que respete el derecho de defensa de los mismos y en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. (Tesis 419, Página 195, Apéndice publicado en 1973, Segunda Sala).

3.2 CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

El Estado de México como Entidad Política.

"ARTICULO 1.- El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior."

De los Principios Constitucionales.

"ARTICULO 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las mismas libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen."

“ARTICULO 7.- Las leyes del Estado no podrán establecer sanciones que priven a ningún individuo de la vida, de la libertad a perpetuidad o que confisquen sus bienes.”

De las Atribuciones de los Ayuntamientos.

“ARTICULO 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.”

“ARTICULO 124.- Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.”

La Constitución del Estado de México, por su jerarquía es el ordenamiento que en el ámbito local, determina, ratifica las libertades, derechos y garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados, el Estado Mexicano desde el punto de vista constitucional es una Federación constituida por Entidades Federativas y el Distrito Federal y a la vez existe una Federación como Estado Soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas existe la estructura político administrativa fundamental que es el Municipio, es así como se configuran las tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal.

Los artículos 122 y 124 de este ordenamiento se relacionan con el artículo 115 fracción II de la Constitución Federal ya que en ambas se encuentran plasmadas las facultades de los ayuntamientos.

Estos entes edilicios tienen facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas esferas jurídicas en relación con las normas que deba expedir la Legislatura del Estado de que se trate (fracción II del artículo 115). Esta facultad como fácil puede advertirse no corresponde a los Ayuntamientos sino que estos deben someterse a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados. Podemos decir que de acuerdo a lo antes mencionado el Municipio tiene plena autonomía para organizar su régimen interior y su hacienda, así también dice que todos los individuos deberán gozar de las garantías que establece la Constitución Federal.

3.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

Disposiciones Generales

“ARTICULO 1 .- La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.”

“ARTICULO 8 .- El Gobernador del Estado expedirá los Reglamentos Interiores, los Acuerdos, Circulares y otras disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento de las dependencias del Ejecutivo y autorizará la expedición de los manuales administrativos.”

De la Competencia de las Dependencias del Ejecutivo

“ARTICULO 19 .- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo, las siguientes dependencias:”

- I.- Secretaría General de Gobierno.
- II.- Secretaría General de Finanzas.
- III.- Derogada
- IV.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- V.- Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- VI.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- VIII.- Secretaría de Desarrollo Económico.
- IX.- Secretaría de Administración.
- X.- Secretaría de la Contraloría.
- XI.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- XII.- Secretaría de Ecología.

El Procurador General de Justicia depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás Leyes le confieran. Este funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno.

Las Secretarías a que se refieren las fracciones II a XII de este artículo, tendrán igual rango y entre ellas, no habrá preeminencia alguna.

De los Tribunales Administrativos.

"ARTICULO 41 .- Para resolver los conflictos que se presenten en las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, entre patrones y sus trabajadores y entre la Administración Pública y los particulares, existirá un Tribunal de Arbitraje, una Junta Local de Conciliación y Arbitraje y un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, este último autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa."

"ARTICULO 44 .- La organización e integración y atribuciones de los Tribunales Administrativos, se regirá por la Legislación correspondiente."

Este ordenamiento jurídico tiene como principal objetivo la organización y estructura de la Administración del Estado.

El artículo 8 de esta ley se relaciona con el artículo 115 fracción II de la Constitución Federal y el artículo 122 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, ya que en cada uno de ellos se establece como facultad del Poder Ejecutivo la de expedir todos aquellos reglamentos que regulen el funcionamiento del Ayuntamiento; en este se establecen las competencias de los diversos órganos Administrativos que integran la Administración Pública.

En la práctica, cuando la autoridad expide un acto administrativo afectando el ámbito jurídico del particular sin observar los requisitos establecidos por la ley, como es el principio de legalidad está emitiendo un acto que no será válido a la luz del derecho.

Cabe destacar que dentro de dicho ordenamiento se menciona al Tribunal de lo Contencioso Administrativo el cual es autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, su función principal es la de dirimir las controversias que se susciten entre los gobernados y el Estado, cuando aquel se ve afectado en sus intereses su procedimiento se regirá con la Ley de Justicia Administrativa.

3.4 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Atribuciones de los Ayuntamientos

"Artículo 31 .- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

1.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio,

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones .” ;

De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana.

De los Presidentes Municipales.

“Artículo 48 .- El Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

III.- Promulgar y publicar en la Gaceta de Gobierno, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;...

XVI.- Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes o reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes.”

“Artículo 49 .- Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del ayuntamiento, así como los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.”

De los Síndicos.

“Artículo 52 .- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.”

“Artículo 53 .- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

IV.- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo; ...”

De las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras Municipales.

“Artículo 150 .- Son atribuciones de los oficiales conciliadores:

...

II.- Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;”

“Artículo 151 .- No pueden los oficiales conciliadores:

...

II.- Imponer sanción alguna que no este expresamente señalada en el bando municipal;”

El Bando y los Reglamentos

“Artículo 160 .- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de Febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solcmne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.”

“Artículo 162 .- El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

...

IX.- Infracciones, sanciones y recursos.”

“Artículo 164 .- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.”

De las Sanciones.

“Artículo 166 .- Las infracciones a las normas contenidas en el Bando, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas municipales de observancia general, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida, con:

- I.- Amonestación.
- II.- Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo general, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día;
- III.- Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.
- IV.- Clausura temporal o definitiva.
- V.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.”

“Artículo 167 .- Los acuerdos, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades o servidores públicos municipales que carezcan de competencia necesaria para ello, los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del municipio sobre sus bienes de dominio público, o cualquier otra materia, serán anulados administrativamente por los ayuntamientos, previa audiencia de los interesados.”

Como ya hemos comentado anteriormente toda autoridad administrativa debe ser competente para emitir todo acto ya que en cada una de las leyes se establece, es decir, debe tener facultad para ello, el artículo 31 de dicho ordenamiento se relaciona con el artículo 115 fracción II, de la Constitución Federal y el artículo 124 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que en cada uno de estos ordenamientos se establecen diversas atribuciones de los ayuntamientos.

Podemos apreciar que en este ordenamiento el que tiene más atribuciones es el Presidente Municipal, pero algunas facultades son delegadas en otras personas por él mismo.

Cuando un particular infringe una ley de observancia general se hace acreedor a una sanción la cual se aplicará de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida, las cuales fueron analizadas en el capítulo correspondiente de sanciones administrativas.

3.5 LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

Medios de Apremio y Medidas Disciplinarias

"Artículo 44 .- El Tribunal para hacer cumplir sus determinaciones o para imponer el orden podrá, de acuerdo a la gravedad de la falta, hacer uso de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- I.- Amonestación.
- II.- Multa de una cantidad equivalente al monto de cinco a setenta días de salario mínimo vigente en la región del domicilio del particular.
- III.- Arresto hasta por treinta y seis horas.
- IV.- Auxilio de la fuerza pública.
- V.- Los demás que establece esta ley."

La Administración Pública del Estado se ha transformado de manera relevante con amplias estructuras de la Administración Centralizada tanto Estatal como Municipal, requiriéndose en consecuencia y atendiendo a la relación directa de ese crecimiento de la órbita de acción del Poder Ejecutivo, que los particulares o gobernados cuenten con la seguridad del respeto de sus derechos por medio de la impartición de Justicia Administrativa mediante un órgano autónomo e independiente de la autoridad que, con jurisdicción plena, juzgue los actos de ésta para que revistan los principios de legalidad y no afecten los intereses de la población en lo individual.

El Estado de México ha sido una de las entidades que más se ha preocupado por la Justicia Administrativa, teniéndose como antecedente más remoto la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal, de 30 de junio de 1930, que contemplaba un jurado de revisión como Órgano Administrativo Fiscal para conocer y resolver, en la vía administrativa, de inconformidades presentadas en materia fiscal, ordenamiento que fue substituido por la Ley de Servicios de Justicia en Materia Fiscal, de 21 de Diciembre de 1943, que contenía bases más sólidas y de mayor sistematización en la impartición de Justicia Administrativa en materia fiscal.

Mediante Decreto de 26 de diciembre de 1958 se expidió la Ley que establece el Tribunal Fiscal del Estado, creado como órgano Administrativo que dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo, pero independiente de las autoridades fiscales y de cualquier otra autoridad administrativa con competencia para conocer de los asuntos que en esta materia se presentaban entre el Fisco y los Contribuyentes.

El Código del Estado que entró en vigor el 1 de Enero de 1980 y que a su vez substituyó al de 1971, incluye la normatividad relacionada con el Tribunal Fiscal y regula la fase contenciosa ante el mismo. Este ordenamiento con las reformas respectivas ha sido operante en lo que respecta al tratamiento de los asuntos del ramo fiscal. Sin embargo es necesario normar la realidad actual que incluye e incide en todos los aspectos por cambios y políticas de organización administrativa, considerándose indispensable la expedición de una Ley de Justicia Administrativa que dé respuesta a reclamos de la población para el tratamiento de las inconformidades de todo tipo de actos administrativos, incluyendo los fiscales.

Con el nacimiento de esta Ley se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el que es un Órgano de Plena Jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones o determinaciones, con una organización tal, que permita hacer llegar a todos los gobernados este importante servicio, bajo los principios de una justicia pronta y expedita.

Su competencia no se circunscribe exclusivamente a la materia fiscal, sino además abarcará el conocimiento de todas las inconformidades que presenten los particulares por actos administrativos y no conocerá del procedimiento disciplinario ya que así lo establece el 2 artículo transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.

Dicha ley, contiene en lo básico una estructura y organización más asequible a las condiciones de modernización administrativa orientada al conocimiento y resolución de las controversias que se susciten entre gobernados y la Administración Pública Estatal y Municipal, mediante el ejercicio de una función jurisdiccional con el señalamiento de las atribuciones y competencias del mismo.

En suma, este ordenamiento jurídico, contiene nuevas estructuras administrativas tendientes a mejorar la organización y despacho de las controversias, entre los gobernados y la Administración Pública a través de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tiene como función principal la de impartir Justicia Administrativa, bajo los principios que sea pronta y expedita, como una forma de atender la creciente actividad de una Administración Pública cada día más dinámica el cual requiere que todos los actos de quienes la lleven a cabo se ajusten al derecho y la razón, debiendo fundarse y motivarse para no lesionar intereses del gobernado; estas acciones permitirán a la Entidad desarrollarse progresivamente en un clima de paz social y concordia.

Debido al carácter de plena jurisdicción de que esta investido el Tribunal, tiene facultades para imponer medidas de apremio y correcciones disciplinarias, con el fin de hacer cumplir sus determinaciones, las que consistirán, de acuerdo a la gravedad de la falta en: Amonestación, multa de una cantidad equivalente al monto de cinco o sesenta días de salario mínimo de la zona económica correspondiente; arresto hasta por veinticuatro horas; y el auxilio de la fuerza pública, de acuerdo con los artículos 1 , 2 , 3 y 44 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.”

3.6 BANDO MUNICIPAL

Disposiciones generales.

“Artículo 1 .- Este bando es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la actuación de las autoridades municipales; así como fijar los criterios y demás disposiciones normativas del Municipio de Naucalpan de Juárez.”

“Artículo 2 .- Las disposiciones contenidas en el presente Bando, y los reglamentos que con fundamento en el se expidan, son de observancia general y obligatoria para quienes se encuentren dentro del territorio municipal.”

De la Reglamentación Municipal.

“Artículo 56 .- Todos los reglamentos que el H. Ayuntamiento expida, deberán de guardar absoluta congruencia con la legislación vigente y tratándose de las materias a que se refiere el presente bando, deberán seguir los lineamientos en él establecidos.”

De los Servicios Públicos Municipales.

De su Organización y Funcionamiento.

“Artículo 70 .- El H. Ayuntamiento organizará y reglamentará la prestación de los servicios públicos municipales. A fin de mejorar la cobertura y calidad de los mismos así como la conservación y mantenimiento de su infraestructura.”

“Artículo 71 .- Los servicios públicos municipales, en forma enunciativa y no limitativa son:

- I.- Rastros,
- II.- Mercados y centros de abasto,....”

De la Justicia Conciliadora

“Artículo 103 .- Toda persona remitida por el presente bando municipal y sus Reglamentos, deberá ser presentada inmediatamente al oficial calificador.”

"Artículo 105 .- Toda detención que se realice por la comisión de cualquier tipo de ilícito será puesta en forma inmediata a disposición de la autoridad competente sin que esto exima de que la autoridad municipal aplique las sanciones que correspondan."

Infracciones a las Normas Municipales y sus Sanciones.

Faltas e Infracciones.

"Artículo 114 .- Falta o infracción, se comprende como toda acción u omisión que vaya en contra de las disposiciones legales contenidas en el presente bando, los reglamentos emanados de él, siempre que no constituyan delito."

"Artículo 115 .- Los reglamentos que surjan del bando, precisarán con claridad las faltas e infracciones a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 116 .- Las faltas e infracciones comprendidas en este bando, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales de observancia general y las no determinadas expresamente, se sancionarán atendiendo a la gravedad de la falta cometida con:

I.- Amonestación.

II.- Multa hasta de cincuenta días de salario mínimo, atendiendo las condiciones socioeconómicas del infractor y considerando que si este es jornalero, ejidatario u obrero, la multa no excederá del salario de un día.

III.- Suspensión temporal de actividades.

IV.- La cancelación del permiso o licencia.

V.- Clausura temporal.

VI.- Clausura definitiva.

VII.- Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

Así mismo se regulará la imposición de las sanciones por las disposiciones jurídicas contenidas en el reglamento de justicia cívica, conciliadora y calificadora."

"Artículo 117 .- Las sanciones serán aplicadas por el Presidente Municipal o por los funcionarios municipales en quienes delegue esta facultad."

Este ordenamiento establece los lineamientos que debe seguir la autoridad para su actuación, las disposiciones que contienen el Bando y los Reglamentos se deben expedir con fundamento en lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, ya que

son de observancia general y obligatoria para todos aquellos que desarrollen alguna actividad dentro del territorio de dicho municipio.

Los artículos 150 y 151 de la Ley Orgánica del Estado de México se relaciona con el artículo 103 de este ordenamiento ya que en ambos se establecen como facultades de los Oficiales Calificadores la de conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas administrativas ó infracciones en cada una de las leyes respectivas, es decir, cuando el oficial tiene conocimiento de una conducta contraria a lo establecido, debe de analizar si efectivamente el particular esta cometiendo una infracción a sus leyes o reglamentos y si lo es otorgarle su garantía de audiencia para que sea oído y vencido en el procedimiento administrativo para que su actuar se lleve a cabo conforme a derecho analizando la conducta del particular de acuerdo a la gravedad de la infracción, este resolverá la sanción que proceda conforme a derecho.

Las sanciones aplicadas por faltas o infracciones son las mismas que se estudiaron en el capítulo II, también dentro del Bando se establece que dichas sanciones serán aplicables por el Presidente Municipal o por aquellos funcionarios en quienes delegue esta facultad.

3.7 REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ

Secretaría del Ayuntamiento

“Artículo 15 .- Son atribuciones del Secretario Municipal las siguientes:

XVI.- Verificar, inspeccionar y en su caso sancionar a los establecimientos industriales, comerciales o de servicios que infrinjan la normatividad correspondiente.”

Dirección general de Seguridad Pública

“Artículo 19 .- A la Dirección de Seguridad Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

III.- Tomar las medidas necesarias para prevenir la comisión de delitos e infracciones administrativas.

XV.- Realizar los actos administrativos necesarios que se deriven por el incumplimiento de las normas de seguridad.”

Este ordenamiento contiene la estructura y funcionamiento de la Administración Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez; Estado de México, el cual se integra por 1 Presidente Municipal, 2 Síndicos y 16 Regidores.

El Presidente Municipal es la máxima autoridad del Ayuntamiento pero este a su vez delega funciones en diversos servidores públicos, el encargado de sancionar las faltas administrativas es el oficial calificador pero con excepción de que el Secretario del Ayuntamiento puede sancionar a los gobernados que tengan establecimientos industriales, comerciales y de servicios, cuando infrinjan el reglamento de Establecimientos Industriales, Comerciales de Servicios y Espectáculos Públicos.

En el Ayuntamiento se debe mantener el orden y para ello en dicho cuerpo jurídico se establece como facultad de la Dirección de Seguridad Pública la de tomar las medidas necesarias en la infracción de las leyes o reglamentos, ya que no hubiera alguien que se encargará de esto cada quien actuaría como quisiera y eso no es posible.

3.8 REGLAMENTO DE MERCADOS Y ACTIVIDADES DE ABASTO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO

Disposiciones generales.

“**Artículo 1** .- El funcionamiento de los mercados y actividades de abasto popular en el Municipio de Naucalpan de Juárez, constituye un servicio público, cuya prestación estará a cargo del H. Ayuntamiento por conducto de la Tesorería Municipal, a través del Departamento de Mercados.”

Del Departamento de Mercados.

“**Artículo 7** .- Son facultades del Departamento de Mercados:
II .- Calificar y aplicar las sanciones que establece este Reglamento.”

“Artículo 10 .- La Tesorería Municipal a través del Departamento de Mercados podrá aplicar o cancelar multas por lo que se refiere al retiro y retención de mercancía, equipamiento e instalaciones relativas a puestos fijos, semifijos y unidades móviles ambulantes.”

Sanciones.

“Artículo 56 .- Las infracciones, violaciones o faltas al presente Reglamento se sancionarán con :

- I.- Amonestación
- II.- De uno hasta 50 días de salario mínimo general de conformidad con lo establecido por el Código Fiscal Municipal.
- III.- Clausura temporal o definitiva.
- IV.- Retiro de puestos fijos, semifijos, tianguis, ambulantes, temporales y todas las concentraciones de comerciantes que no se ajusten a las disposiciones de este Reglamento.
- V.- Multa por 50 días de salario mínimo a quien reincida en el ejercicio del comercio, por más de dos ocasiones en 30 días, sin el permiso correspondiente.”

Este reglamento contiene las bases para ejercer todas las actividades de los mercados, el que es un servicio público que debe ser prestado por el Ayuntamiento a través de la Tesorería Municipal y el Departamento de Mercados, la primera es la encargada de recaudar el pago de derechos y las multas que le son cobradas al comerciante cuando infringe la ley o reglamento y el segundo se encarga de vigilar que se cumplan con los requisitos establecidos para ejercer el comercio lícitamente.

Esta normatividad clasifica al comercio de la siguiente manera:

- a).- Mercado Público.
- b).- Comerciante Permanente.
- c).- Comerciante Ambulante.
- d).- Comerciante Fijo.
- e).- Comerciante Semifijo.
- f).- Comerciante Temporal
- g).- Tianguista.

Dentro del mismo se establecen las sanciones administrativas aplicables a los comerciantes cuando realizan una conducta contraria a lo establecido en el reglamento respectivo.

Cabe hacer mención que en las anteriores leyes se establecen, la amonestación, la multa y la clausura, pero además en este reglamento se menciona una sanción que es el "retiro de puestos", el cual se aplica al comerciante ya sea ambulante, fijo, semifijo o temporal por contravenir el ordenamiento mencionado, el cual consiste en retirar al comerciante cuando no cuenta con el permiso correspondiente para ejercer el comercio o por incumplimiento en el pago de obligaciones fiscales, cuando no tienen permiso se les "decomisan" o "secuestran" sus bienes los cuales son remitidos a la bodega del Departamento de Mercados para lo cual el propietario en un término de diez días previo pago de multas y adeudos, podrá reclamarlos, de no hacerlo en dicho plazo, se procederá al remate conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal Municipal del Estado de México.

Este ordenamiento establece que cuando se trate animales vivos o artículos precaderos, el término para recogerlos será de veinticuatro horas. Como sabemos el funcionamiento de los mercados de abasto y las actividades de abasto popular se rigen por el presente Reglamento, dentro del mismo se establece como facultad del Departamento de Mercados el de calificar y aplicar las sanciones que se establezcan dentro del mismo, las que son aplicables a los comerciantes cuando realizan una conducta contraria a lo establecido.

CAPITULO IV

DERECHOS QUE PUEDEN EJERCER LOS PARTICULARES EN LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUAREZ ESTADO DE MEXICO (CASO CONCRETO "DECOMISO DE MERCANCIAS Y/O UTENSILIOS DE TRABAJO, POR PARTE DE SERVIDORES PUBLICOS ADSCRITOS AL AREA DE MERCADOS")

4.1 VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES POR LA APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

Anteriormente en el presente trabajo ya se analizó la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 14 párrafo II en el marco de legalidad, pero ahora hablaremos en lo tocante a "Las formalidades del procedimiento" son las que debe contener todo procedimiento no sólo judicial sino también administrativo, la cual sirve para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados. Este requisito queda comprendido como lo señala la doctrina, dentro del concepto angloamericano del debido proceso (due process of law), en sus aspectos procesales, y que también se conoce como derecho de defensa, (según la tradición española.)

Las formalidades esenciales del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, puesto que, cuando no se respetan por los organismos judiciales, configuran las violaciones a las leyes del procedimiento que afectan las defensas del promovente del amparo. El primero de esos preceptos se refiere a la materia civil en sentido amplio, es decir, comprende también los conflictos administrativos y laborales, y el segundo al proceso penal.

Si estudiamos las hipótesis enumeradas por ambos preceptos podemos ver que se refiere a aquellos supuestos en los cuales se priva a las partes de su posibilidad de defensa, en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, o bien respecto a la interposición de medios de impugnación.

Debe tomarse en consideración que la jurisprudencia ha señalado que el derecho de audiencia en cuanto a la defensa procesal, se impone tanto al legislador como a las autoridades administrativas. En el primer supuesto, en cuanto los órganos legislativos deben establecer en las leyes que expidan, los procedimientos que permitan la defensa de los particulares por lo que, cuando el ordenamiento respectivo, no proporcione, esa oportunidad de audiencia debe considerarse inconstitucional.

El ejercicio del Estado sólo puede ser realizado a través de actos externos por medio de sus diferentes órganos, la función legislativa se exterioriza con actos que se concretan a una ley; la función judicial con la actuación de los órganos de este poder; que producen,

finalmente la sentencia y la función administrativa que se manifiesta con los actos administrativos, es decir, todo acto administrativo debe sujetarse a determinadas formalidades establecidas por la ley, debemos de comprobar que dicho acto se realice conforme al procedimiento establecido.

El ejercicio de la función administrativa plantea la exigencia de un equilibrio entre la autoridad y la libertad, que se traduce en la necesidad de que la actuación de la autoridad se apege a los cauces que le fueron determinados en la ley, con los cuales se asegura la libertad.

PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Frecuentemente, los conceptos proceso y procedimiento se confunden o se utilizan como sinónimos. Para aclarar su significado y su diferenciación, se debe separar su uso común y su uso jurídico, puesto que en los términos generales, el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa avanzar hacia un fin determinado a través de sus sucesivos momentos, por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en sus propósitos, será un proceso entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc. En cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar estos actos, estaremos hablando de procedimientos.

En materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirimir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procesos administrativos.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la confusión ha llevado a identificar al proceso como una connotación eminentemente judicial, al considerarlo como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen en una sentencia, a diferencia del procedimiento, que se aplica a todas las materias, como la forma en que las actuaciones se realizan. Por ello se habla de procedimientos judiciales dentro del proceso y de procedimientos administrativos, en el ejercicio de la función administrativa.

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 vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en

materia administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. De esta manera se diferencia el proceso judicial del procedimiento administrativo.

LEGALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

LA GARANTÍA DE LEGALIDAD

El artículo 16 constitucional, en su primer párrafo establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Esta garantía de seguridad jurídica conocida como garantía de legalidad, implica que, para que los actos de la autoridad puedan ser considerados plenamente válidos o legales, deben contener determinados requisitos sin los cuales no podría surtir efectos. Dichos requisitos consisten en un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

La garantía de legalidad es la que mayor protección le otorga al gobernado, a tal punto que la garantía de competencia queda comprendida dentro de ella. Mediante la garantía de legalidad se tutela todo el sistema de derecho objetivo, desde la Constitución hasta los Reglamentos Administrativos más específicos, analizaremos los elementos jurídicos que la componen.

Titular de la Garantía de Legalidad.- El término nadie equivale a ninguna persona, ningún gobernado, por lo tanto el titular de esa garantía, es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad.

El Acto de Autoridad.- El acto de autoridad a que se refiere la disposición constitucional implica una molestia, una perturbación o afectación de la persona, familia, domicilio o papeles del gobernado.

Mandamiento por Escrito.- El acto autoritario de molestia siempre debe derivarse de un mandamiento u orden escritos. Consecuentemente, cualquier

mandamiento u orden verbales que tiendan a molestar los bienes jurídicos tutelados por la garantía de legalidad devienen en atentatorios de la misma. Por lo tanto todo agente de autoridad debe obrar siempre con base en una orden escrita.

Además el mandamiento escrito debe contener la firma auténtica del funcionario público que lo expida, sin que pueda aceptarse que se cumpla con la exigencia constitucional, estampado en el documento oficial respectivo una simple firma facsimilar.

A este respecto la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la firma que calce cualquier orden escrita debe ser siempre auténtica, ya que no es sino el signo gráfico con el que, en general, se obligan las personas en todos los actos jurídicos en que se refiere la forma escrita, de tal manera que carece de valor una copia de facsimilar, sin la firma auténtica del original del documento en el que la autoridad impone un crédito a cargo del causante, por no constar en mandamiento debidamente fundado y motivado.⁷⁵

Autoridad Competente.- La autoridad es un representante del Poder Público que gobierna y administra, cuya legitimidad depende de una norma legal y nombramiento oficial. Autoridad competente es aquella que posee investidura legítima, capaz de emitir un acto o resolución creadora de una situación jurídica concreta derivada de una ley a un caso determinado. Dicho acto o resolución necesariamente entraña una decisión o un comportamiento de autoridad, cuya eficacia o validez afecta derechos o intereses de los particulares.⁷⁶

Cada acción administrativa, señala Lerdo de Tejada, esta condicionada por la existencia de un precepto jurídico que faculte y admita tal actitud. En tales condiciones toda acción de autoridad estará íntimamente relacionada al orden jurídico y únicamente que pueda ser referida a un precepto jurídico o derive de una norma legal, podrá considerarse como legítima. En el caso de que el acto no sea legitimado por un precepto jurídico que prevea dicha acción, necesariamente será violatorio de las garantías individuales consignadas en los artículos 14 y 16 de la Carta Fundamental.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ratificado el principio de legalidad en jurisprudencia firme:

“Autoridades ...las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.”

⁷⁵ Informe de 1982, Tesis 134, Segunda Sala.

⁷⁶ Lerdo de Tejada Francisco. La Ley de la Selva en Materia Tributaria, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de México, 1ºg. 538.

"Autoridades Administrativas ...los actos de las autoridades administrativas, que no estén autorizados por ley alguna, importan una violación de garantías."

Ahora bien conforme con el principio de legalidad, las atribuciones de las autoridades deben imperiosamente de estar determinadas por una ley formal y materialmente constituida, es decir, emane del Poder Legislativo (Federal, Estatal o Municipal) y tienda a crear, modificar o extinguir una situación jurídica general.

Por lo tanto, todo órgano del Estado que tenga como característica el ser autoridad y este en posibilidad de emitir actos con tal carácter que afecten la esfera jurídica de los particulares, debe ser creado única y exclusivamente por el Poder Legislativo, al que la propia Constitución confiere las facultades de creación de órganos de autoridad. Desde este punto de vista, no es posible aceptar que se puedan crear dependencias oficiales ni autoridades ni conferir atribuciones por medio de reglamentos, circulares, acuerdos, manuales de organización, ni mediante convenios de coordinación o acuerdos delegatorios de facultades.

Los reglamentos constituyen conjuntos de preceptos expedidos por el Poder Ejecutivo en uso de una facultad especial consignada en la Constitución, que tiene como objeto facilitar la exacta observancia de las leyes emanadas por el Poder Legislativo. De esta suerte, ningún reglamento puede ir más allá del contenido de la Ley ni contrariar su texto y por ende las atribuciones de autoridades consignadas en un reglamento no tendrán validez legal alguna, si las mismas no están respaldadas por una ley emanada del poder legislativo.

El Ejecutivo puede crear, mediante su facultad reglamentaria, puestos administrativos o dependencias gubernamentales que ayuden a las tareas de aplicar las leyes, pero esos órganos no serán autoridad ni tendrán el imperio legal del Estado por causar molestias a los particulares en su persona, bienes o derechos, no pudiendo en consecuencia, por medio de sus titulares, firmar mandamientos escritos de autoridad puesto que tales mandamientos sólo podrán ser firmados por autoridades que hayan sido expresamente creadas y dotadas de competencia por el Congreso de la Unión.

En suma, conforme al principio de legalidad es posible afirmar categóricamente que los órganos de la Administración Pública de ninguna manera pueden crear autoridades ni conferir, delegar facultades o determinar competencias por medio de reglamentos, circulares, instructivos, acuerdos u otras disposiciones de carácter formalmente administrativo.

Concepto de Fundamentación: Por fundamentar un acto, se entiende la invocación de los preceptos específicos de la ley en la que la autoridad se sustente o

apoye para emitir los actos de molestia a que se refiere el artículo 16 de la Constitución General de la República.

En otras palabras la fundamentación legal consiste en que los actos que originan la molestia de que habla el artículo 16 Constitucional, deben basarse en una disposición legal que prevea la situación concreta para lo cual sea procedente el acto de autoridad, es decir, que exista una norma legal que lo autorice. La fundamentación, por tanto es una consecuencia directa del principio de legalidad, según el cual las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permitan. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: las autoridades deben gozar de las facultades expresas para actuar, de modo que no tengan que inferirse la permisión legal para realizar determinados actos.⁷⁷

Ignacio Burgoa señala que la exigencia de fundar legalmente los actos de molestia, impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

- a) Que el órgano de Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica (ley o reglamento) para emitirlo.
- b) Que el propio acto se prevea en dicha norma.
- c) Que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan.
- d) Que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia ha emitido las siguientes tesis, que en su parte conducente, a continuación se transcriben:

Quando el artículo 16 de nuestra Ley Suprema previene que nadie puede ser molestado en su persona, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a las autoridades no simplemente que se apeguen, según criterio escondido en la conciencia de ellas, a una ley, sin que se conozca de que ley se trata y los preceptos de ella, que sirvan de apoyo al mandamiento relativo de las propias autoridades, pues esto ni remotamente constituiría garantía para el particular. Por el contrario, lo que dicho artículo les está exigiendo es que citen la ley y los preceptos de ella en que se apoyen, ya que se trata de que justifiquen legalmente sus proveídos haciendo ver que no son arbitrarios. Forma de justificación

⁷⁷ Apéndice al Tomo XCVIII del Seminario Judicial de la Federación., Tesis 166.

tanto más necesaria, cuanto que dentro de nuestro régimen constitucional las autoridades no tienen más facultades de las que expresamente les atribuye la ley.

"El requisito de fundamentación que exige el artículo 16 Constitucional, no se satisface con la citación de la ley de la materia, en que se haya apoyado la autoridad responsable, sino que es indispensable, para que el acto pueda reputarse fundado, que precise, en concreto, el precepto legal en que pretenda sustentarse."⁷⁸

Debe entenderse que cuando en una resolución no se cita ningún precepto legal que se hubiera tomado en consideración para dictarla, procede conceder al quejoso el Amparo y protección de la Justicia Federal que lo solicita, para el efecto de que la autoridad responsable dicte la resolución que proceda, pero fundándola debidamente en la ley.

Concepto de Motivación: Por motivar un acto, debe entenderse el señalamiento de las causas materiales o de hecho que la autoridad haya tenido en cuenta para emitir el acto de molestia. Es decir, que deben indicarse de modo claro y preciso las circunstancias y modalidades del caso particular, que sirvieron de base a la autoridad para concluir que la situación concreta del gobernado, encuadra dentro del marco general establecido por la ley.

En tal virtud, si la situación concreta del gobernado no encuadra dentro del supuesto normativo previsto por la ley, el acto de autoridad será violatorio del artículo 16 Constitucional, debido a la falta de motivación legal, no obstante la invocación de los fundamentos legales.

Al respecto, la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

"No basta que los responsables invoquen determinados preceptos legales para estimar que en sus acuerdos están debidamente fundados, sino que es necesario que los preceptos invocados sean precisamente los aplicables al caso de que se trate."⁷⁹

"Si la autoridad responsable reconoce que por 'fundar' debe entenderse la expresión de los fundamentos legales o de derecho del acto reclamado, precisamente por ello se concluye que la resolución reclamada no quedó debidamente fundada, si en ella no se contiene la expresión de ningún fundamento legal o de derecho. Y si, por otra parte, la propia autoridad responsable reconoce que por 'motivar' debe entenderse el señalamiento

⁷⁸ Amparo en Revisión 1,645/60, Humberto Aviles Rocha, 16 de Noviembre de 1960. 5 votos, ponente: Felipe Tuna Ramirez, Tomo LI, Segunda Sala, pág. 9 Sexta Epoca.

⁷⁹ Amparo de Revisión 2,479/58, Ignacio Negrete Hernández., 7 de Mayo de 1959., 5 votos., Ponente: Franco Carreño Tomo XXIII, Segunda Sala, Pág. 9 Sexta Epoca.

de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto reclamado, no puede admitirse que la motivación consista en la expresión general y abstracta de que "por razones de interés público el Gobierno Federal había decidido construir por sí mismo y por sus propios medios el puente a fin de operarlo en forma directa", ya que así la mencionada expresión no señala en principio las causas materiales o de hecho que hubieren dado lugar al acto reclamado.³⁰

Los requisitos de fundamentación y motivación legales, deben concurrir necesariamente en cualquier acto de autoridad que implique molestias para el particular, a fin de que aquél, no entrañe violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 Constitucional.

En este sentido las autoridades administrativas están obligadas conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, a fundar y motivar sus actos, citando las disposiciones legales aplicables al caso y las razones en que se basa la autoridad, a efecto de que los interesados puedan formular adecuadamente sus defensas; pues no basta que citen alguna razón, máxime si esta es inexacta o inadecuada; y cuando no lo hacen así infringen las garantías que otorgan dichos artículos.

Además, la invocación de los preceptos legales aplicables al caso concreto, así como el señalamiento de las causas materiales o de derecho que hayan dado lugar al acto autoritario, deben contenerse precisamente en el mandamiento escrito en que se contenga el acto de autoridad de que se trate, sin que sea dable expresarlos en otro documento distinto, a efecto de que el particular esté en aptitud de producir su defensa.

La Causa Legal del Procedimiento: Finalmente, se entiende por causa legal del procedimiento, el acto o la serie de actos que provocan o pueden provocar molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones del gobernado, realizados por una autoridad que tengan amplias facultades conforme a la ley para emitir dicho acto de molestia y que éste se encuentre fundado y motivado.

Refiriendo a la garantía de legalidad a los actos administrativos, el Maestro Miguel Acosta Romero apunta que de dicho principio constitucional, se desprenden una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo, cuando el mismo va dirigido a los particulares y limita su esfera jurídica, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. Tales requisitos son los siguientes:

a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultades legales para ello.

³⁰ Amparo en Revisión 2,248/61, Puente Internacional S.A. de C.V., 19 de Octubre de 1961., 5 Votos, Ponente: Rafael Muñoz Escobedo., Tomo I.II, Segunda Sala, pág. 63., Sexta Época.

b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, suscrito por el funcionario competente (con firma autógrafa).

Decomiso: Confiscar, apoderarse el Estado de mercancías de contrabando.

Decomiso Penal Concepto: Privación a la persona que comercia con géneros prohibidos o comete un delito, de las cosas que fueron objeto del tráfico ilícito o que sirvieron para la realización de la infracción penal.

Decomiso Administrativo Concepto: Es el acto por medio del cual pasan a propiedad del Estado los objetos, los instrumentos y el producto involucrados en la comisión de un ilícito.

Si el delito es intencional se decomisarán los instrumentos, objetos y productos lícitos e ilícitos; si el delito es no intencional solamente los ilícitos pasarán al Estado.

El particular pierde bienes (penal) a favor del Estado, como una sanción por su conducta ilícita. (Penal o administrativa)

El artículo 21 Constitucional parece prohibir el decomiso administrativo, al limitar las sanciones que puede imponer el ejecutivo a multa y arresto. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha admitido que si procede el decomiso ordenado por la autoridad administrativa, no obstante lo señalado por el Constituyente.

Creemos que la solución a la anticonstitucionalidad del decomiso administrativo está en reformar el artículo 21 de la Ley Suprema, en el que se prevean otros medios de acción en materia represiva por parte de la administración pública, como el propio decomiso y la clausura, los que por otra parte, están contemplados en la legislación ordinaria.

Son de interés, para explicar la naturaleza del decomiso y el destino de los bienes decomisados, los artículos 24, 70, 172 bis y 199 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los artículos 535, 181 y 38 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Estado no hace depender el cumplimiento de algunos programas a los ingresos inciertos que pueda obtener por el concepto de decomiso; la legislación penal ordena que el producto de éstos se destine a mejorar la administración de justicia a los propios bienes puedan utilizarse en la investigación científica.

Decomiso Administrativo o Secuestro Administrativo: Es el acto por medio del cual se le retienen al particular bienes de su propiedad para garantizar el pago de la multa por la infracción a una ley o reglamento gubernativo.

"DECOMISO DE MERCANCÍAS Y/O UTENSILIOS DE TRABAJO."

El decomiso de mercancías y/o utensilios de trabajo, es llevado a cabo por personal adscrito al Departamento de Mercados, pero este acto no consta en un mandamiento escrito de autoridad competente en donde se establezca la fundamentación y motivación de dicho acto, por lo que no cumple con lo establecido en la garantía de legalidad.

Dicho acto es realizado sin mediar previa orden de inspección y garantía de audiencia, llevandose de la siguiente forma:

El decomiso de mercancías y/o utensilios de trabajo, es ejecutado por personal adscrito al Ayuntamiento de Naucalpan (inspectores), quienes en forma prepotente y arbitraria se presentan al negocio del particular o gobernado, "vendedores ambulantes" a los cuales se les recoge su mercancía, la que es detallada en una nota de remisión que emite el Ayuntamiento, pero en forma precisa no sabemos quien emitió este acto, porque no hay mandamiento por escrito emitido por autoridad competente debidamente fundado y motivado en el que se explique el porque se le recogen sus pertenencias.

Con dicho acto se atentan los artículos 5, 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que con este actuar la autoridad impide al gobernado realizar un trabajo lícito, y por lo tanto carece de una debida fundamentación y motivación porque se viola en perjuicio del particular su garantía Constitucional de previa audiencia antes de la emisión del acto de privación para el efecto de que la autoridad lo escuche y este pueda aportar las pruebas que estime necesarias para su defensa, ya que no existe mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive el decomiso realizado por dicha autoridad.

Este mandamiento no es realizado por escrito y por lo tanto no es comprobable que sea emitido por autoridad competente, ya que cuando los inspectores llevan a cabo el decomiso administrativo no cuentan con el mandamiento por escrito, lo cual quiere decir que ellos sólo ejecutan una orden, pero no se cumple con la garantía de legalidad con ello se le deja al particular en estado de indefensión ya que no se le otorga su previa garantía de audiencia, es decir, al momento de decomisarle no sabe el porqué se le quitan sus bienes, dejándole una nota de remisión y le dicen que se presente en el Departamento de

Mercados en donde le indicarán cual es la sanción a que se hizo acreedor por infringir sus leyes o reglamentos, la cual generalmente es una multa, (cuantificable a X días de Salario Mínimo), la que establecerá dicha autoridad.



H. AYUNTAMIENTO DE
NAUCALPAN DE JUAREZ

DIRECCION DE MERCADOS



Nº 10566

NOMBRE DEL INFRACTOR: Sarcubio Domínguez
UBICACION: AV. Alameda y 100 metros del mercado
MOTIVOS DE LA REMISION: SI. C. 10566

LO QUE VIOLA LOS ARTICULOS 54 FRACC. I Y 55 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS, Y DEMAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

INVENTARIO DE LO REMITIDO A LA BODEGA:

MERCANCIAS: (7) Paquetes de Plomo
ESTRUCTURAS: _____
VEHICULO: _____
OTROS: _____

PARA LA DEVOLUCION DE SU MERCANCIA, ESTRUCTURAS Y/O ENSERES DEBERA PRESENTARSE EN LA UNIDAD DE ESTA DIRECCION, DENTRO DEL TERMINO DE 24 HORAS SI SE TRATA DE ARTICULOS PERECEDEROS, Y TRTANDOSE DE ARTICULOS IMPERECEDEROS DENTRO DE LOS DIEZ DIAS SIGUIENTES.

SE LE APERCIBE DE QUE TRANSCURRIDO ESTE PLAZO SE PROCEDERA CON LO REMITIDO CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 57 DEL REGLAMENTO DE MERCADOS, ASI COMO EN EL TITULO DE LA LEY DE HACIENDA DEL EDO. DE MEXICO.

NAUCALPAN DE JUAREZ, A 9 DE Junio DE 1996

SECRETARÍA PÚBLICA

COMERCIANTE

RESPONSABLE
BODEGA

Es por ello que a continuación explicaremos el procedimiento administrativo que establece la ley.

Este procedimiento inicia desde que las autoridades administrativas realizan la visita domiciliaria y cuyo orden debe contener los siguientes requisitos:

- 1) Constar por escrito.
- 2) Ser emitido por autoridad competente
- 3) Expresar el nombre y domicilio de la persona respecto de la cual se ordene la visita.
- 4) El objeto que persiga la visita.
- 5) Llenar los demás requisitos que exijan las leyes en particular.

Es importante mencionar que la falta de reunión de los anteriores requisitos, tiene como consecuencia la ilegalidad de la visita domiciliaria.

La visita se realiza con el fin de notificar al gobernado un acto que le afecta directamente, la notificación debe reunir los requisitos establecidos en el artículo 106 fracción II del Código Fiscal Municipal de la propia entidad; tales como:

- a) Las notificaciones se deben realizar personalmente o por correo certificado con acuse de recibidas, tratándose de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones o acuerdos administrativos que puedan ser recorridos.
- b) Las notificaciones personales se practicarán en el domicilio del gobernado que deba comunicarse el acto administrativo correspondiente;
- c) Tales notificaciones se entenderán con el particular o representante legal;
- d) A falta de destinatario o representante se dejará citatorio con la persona que se encuentre en el domicilio para que espere a una hora al día siguiente;
- e) Si el gobernado a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier individuo que se encuentre en el domicilio en que realiza la diligencia; y

f) En el momento de la notificación se debe entregar al notificado o a la persona con quien se entienda, copia del documento a que se refiere la notificación, asentándose razón de esta circunstancia.

Es cierto que en principio los citados preceptos sólo rigen a los actos de las autoridades fiscales estatales y municipales, sin embargo, tomando en cuenta la Legislación Administrativa Local no contempla las normas que deberán observarse en el renglón de notificaciones de los actos administrativos, las referidas disposiciones fiscales también resultan aplicables a las notificaciones administrativas, situación que sustenta el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Lo explicado anteriormente sólo sirve para hacer del conocimiento del particular, que un acto u omisión realizado por la autoridad afecta su esfera jurídica, es por ello que se debe cumplir la legalidad del acto y así mismo se le debe otorgar su Garantía de Audiencia, ejemplo claro de esta situación es la nota de remisión que a continuación veremos:

LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

Con toda razón se ha dicho que la garantía de audiencia constituye la defensa primordial con que cuentan los gobernados frente a los actos del poder público que tiendan a privarlo de sus derechos e intereses.

La garantía de audiencia se encuentra consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, que literalmente expresa: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Del párrafo transcrito podemos ver que contiene cuatro garantías específicas, a saber:

- 1.- El derecho que tiene toda persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el precepto constitucional, de que previamente se siga un juicio.
- 2.- Que dicho juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos.
- 3.- Que en el mismo juicio se observen las formalidades del procedimiento.

4.- Y que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere motivado al juicio.

Titular del Derecho de Audiencia: La garantía de audiencia, como derecho subjetivo público, corresponde a todo sujeto como en los términos del artículo 1º Constitucional. En este caso existe una relación de supra o subordinación, que implica la aparición de actos de autoridad que tienen como ámbito de comparabilidad la esfera jurídica del particular.

El Acto de Privación: Los actos de privación son aquellos en que el Estado produce una merma, menoscabo o disminución en la esfera jurídica del gobernado. Para que el acto de autoridad pueda considerarse "acto de privación" en los términos del artículo 14 constitucional, es necesario que el menoscabo o impedimento constituyan el fin último definitivo y natural del acto.

Bienes Jurídicos Tutelados por la Garantía de Audiencia: El segundo párrafo del artículo 14 de la ley fundamental tutela los siguientes bienes jurídicos:

a) **La Vida.** - Se garantiza la existencia misma del gobernado frente a los actos de autoridad que pretendan hacer de ella objeto de privación.

b) **La Libertad.** - Se salvaguardará la libertad del gobernado en cualquiera de sus manifestaciones, frente a los actos del poder público que tiendan a coartarla.

c) **La Propiedad.** - Se tutelan los derechos subjetivos fundamentales que de ella se derivan; el uso, el disfrute y disposición de la cosa misma.

d) **La Posesión.** - En este caso se protege tanto la posesión originaria (o a título del dueño) como a la posesión derivada.

Alcance Protector de la Garantía de Audiencia. - Aunque en la interpretación literal del precepto constitucional pudiera pensarse que la garantía de audiencia sólo es operante ante los "tribunales" propiamente dichos, es decir, frente a los órganos jurisdiccionales formalmente y materialmente instituidos, lo cierto es que también opera frente a los actos de las autoridades administrativas, que tiendan a privar a los gobernados de cualquier bien jurídico tutelado por dicha disposición constitucional.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido:

"No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos en los que la ley aplicable así lo prevenga. Si bien el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, es tradicional la interpretación relativa a que los tribunales previamente establecidos no son

exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviera siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes."⁸¹

En materia Administrativa, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional, debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que los condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aun cuando la ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República.

4.2 RESPONSABILIDADES DE FUNCIONARIOS FRENTE A LOS PARTICULARES EN CONTRA DE AUTORIDADES MUNICIPALES.

Las responsabilidades de los servidores públicos son conceptos cuyas hipótesis de aplicación se refieren a los individuos que ocupan un cargo público, electivo o por designación, particularmente considerados. Aunque la Entidad Estatal puede estar sujeta a responsabilidad, la legislación mexicana sólo contempla a los individuos y no al Estado in abstracto. Incluso conceptos fundamentales como el Estado de derecho, se refiere a la regulación normativa de las facultades de las autoridades individualmente consideradas.

La demanda social para moralizar a la Administración y también el Gobierno Estatal para atender esta demanda es constante ya que lo hace a través de la renovación y actualización del marco jurídico, como es la creación de la "Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios" con está contribuyó a que el servidor público comprenda que tanto jurídicamente como éticamente esta obligado a servir bien a la comunidad y que el servicio público le exige apego a las leyes, lealtad, honradez, imparcialidad, entrega y eficacia.

La omisión de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidades:

⁸¹ Informe de 1996. Tribunal pleno., Pág. 216., Primera Parte.

- a) RESPONSABILIDAD PENAL**
- b) RESPONSABILIDAD CIVIL**
- c) RESPONSABILIDAD POLÍTICA**
- d) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Los dos primeros tipos de responsabilidad son reguladas por las leyes de la materia correspondiente y los dos últimos están reglamentados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cabe hacer la aclaración que el Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez cuenta con su "Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, México", para sancionar a sus servidores públicos, cuando infrinjan su Código de conducta ó cuando no cumplan con sus obligaciones.

a) RESPONSABILIDAD PENAL

Esta sujeta a la ley Penal, sin más requisito para su acción, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedimiento que dicta la Legislatura del Estado.

La comisión de los delitos es castigada sin límites, para los servidores públicos. El gobernador es el único funcionario que goza de un privilegio al reducirse su responsabilidad penal a los denominados delitos graves del orden común y los delitos contra la soberanía del Estado durante el tiempo de encargo, mientras que para todos los demás servidores públicos cualquier delito es punible.

La expresión delitos graves del orden común proviene de la Constitución Federal de 1857, y hasta el momento hay varias interpretaciones sobre su significado. Independientemente del razonamiento que se adopte, la indefinición de la gravedad de los delitos, sujetan a los servidores públicos a una mayor o menor discrecionalidad de su juez, pudiéndose aplicar un criterio muy riguroso para apreciar la gravedad de un posible delito o, por el contrario, exonerándolo de responsabilidad ante un delito que comúnmente se califique como grave.

Los siguientes son los delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, se encuentran contenidos en los artículos 135 al 149 del Código Penal del Estado de México.

- 1).- Incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas.
- 2).- Cohecho.
- 3).- Abuso de autoridad.
- 4).- Tráfico de influencia.
- 5).- Concusión.
- 6).- Peculado.
- 7).- Enriquecimiento ilícito.

Este trabajo tiene su jurisdicción en Naucalpan, por lo tanto a sus Servidores Públicos les es aplicable el "Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, México", la responsabilidad antes citada se encuentra contenida dentro del mismo en sus artículos 37 al 42.

En el reglamento antes mencionado se encuentra la responsabilidad antes citada, en la que se establece que si se descubre la posible comisión de un delito por parte del servidor público, el encargado de determinar el posible ilícito es el Procurador Social y si este determina que el funcionario es responsable lo presentará ante el Síndico Procurador y este a su vez lo llevará ante el Ministerio Público y así proceder la denuncia del ilícito cometido, en contra del servidor público responsable.

b) RESPONSABILIDAD CIVIL

El derecho vigente atribuye una responsabilidad a las personas morales por los hechos de sus gentes en el desempeño de sus funciones , por lo tanto, el Estado como persona moral, es responsable, por los actos de sus funcionarios y por ende, tiene la obligación de responder por los daños causados por estos en el ejercicio de sus funciones que le son encomendadas. Es decir, al Estado se le considera subsidiariamente responsable de la reparación de los daños causados a particulares por servidores públicos, ya que este no ejerce su función por cuenta propia, sino que la ejerce por nombramiento y en representación del Estado que lo designó. Su autoridad, legalidad y legitimidad deriva del Estado y por ello hay una obediencia convencional por parte de los gobernados; si bien la negligencia es imputable a los servidores, es el gobierno a quien representa, el responsable de los daños ocasionados y, finalmente, el servidor público frente al gobierno es el último responsable.

La responsabilidad civil del Estado no siempre ha sido admitida ya que se considera injusta, pues es cometida por irresponsabilidad del servidor y porque el Estado deberá de pagar si él no obtuvo ningún beneficio.

El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencias, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. Esta actividad estatal puede lesionar los derechos de los particulares existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen. Es un principio de derecho administrativo la Teoría de Riesgo creado por el Estado en función de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades.

Dada la ausencia de las disposiciones de derecho administrativo que de manera general regulen las responsabilidades del Estado por daños causados a los particulares es menester aplicar, en principio las reglas de derecho común, y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada por el derecho administrativo, debería considerarse esta antes que las de derecho civil.

Esta responsabilidad se encuentra establecida en el "Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, México", en sus artículos 43 al 51.

En estos artículos se establece la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público de carácter civil y cuando hayan causado un daño patrimonial a la Administración Pública Municipal o a particulares, con motivo de haber incurrido en responsabilidad administrativa; esta responsabilidad será exigible en los términos previstos del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, este tipo se tramitará ante los tribunales competentes del fuero común del Estado de México o ante la Procuraduría Social, este juicio procede cuando hay compromiso entre el servidor público denunciado y el sujeto pasivo de la infracción, la resolución dictada no admite recurso.

c) RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Esta responsabilidad es derivada de los actos u omisiones de los servidores públicos que se mencionan en el artículo 127 de la Constitución del Estado como son, Diputados de la Legislatura del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo y Procurador General de Justicia que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho, tales como:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la reforma del gobierno repúblicano, representativo y popular del Estado, así como a la organización política y administrativa de los municipios;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad del sufragio;
- V.- La usurpación de funciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución local o a las leyes estatales cuando causen perjuicios graves al Estado a uno o varios Municipios del mismo, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VIII.- Las violaciones sistemáticas, graves a los planes, programas o presupuestos de la administración estatal y municipal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos.

Al efecto, una vez conocida mediante la presentación de elementos de prueba, alguna denuncia de cualquier ciudadano, contra alguno de los servidores públicos antes mencionados, también al Presidente Municipal, Síndicos y Regidores; se integrará en la Legislatura del Estado una sección instructora la cual se encargará del procedimiento y sostiene de ser el caso la causa ante el Pleno, la cual se erige en Gran Jurado de Sentencia, que resuelve en definitiva, siendo las sanciones aplicables, la destitución o inhabilitación del servidor público culpable.

d) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Es un medio correctivo para controlar la eficiencia y el decoro del servidor público, resulta necesario destacar que en los altos servidores públicos esta restringida esta responsabilidad, la cual se aplica por las propias autoridades jerárquicamente superiores.

Concepto de Responsabilidad Administrativa

El Doctor Guillermo Haro Belchez, considera: "Que se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecte en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas por el servidor público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones, amonestación, suspensión, de empleo, cargo o comisión en el servicio público y arresto para los miembros de los cuerpos de seguridad pública atendiendo a la naturaleza de la obligación que se transgreda."⁴²

⁴² Haro Belchez, Guillermo., Regimen Disciplinario de la Función Pública, Editorial IAJEM, Toluca, México 1993, Pág. 42.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge por el incumplimiento en su actuación u omisión en la función pública, en cuanto a la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia en la Administración Pública Centralizada, Descentralizada, Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos, así como los Poderes Judicial y Legislativo en el Municipio.

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas Constitucionales y legales promovidas a finales de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto y la finalidad y el régimen de responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden en el ejercicio de la función pública.

Finalidad de la Responsabilidad Administrativa

La figura o institución de la responsabilidad administrativa sirve para garantizar el correcto funcionamiento del servicio público, en caso contrario, cuando exista inobservancia en la actuación pública, procede que se le inicie el procedimiento disciplinario. En el artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, atiende a los principios constitucionales de honradez, lealtad, eficiencia, legalidad e imparcialidad, así mismo, cuando los servidores públicos no presenten su declaración patrimonial por anualidad, ingreso o baja en el empleo, cargo o comisión.

En el artículo 49 de la ley en cita, prevén como sanciones la destitución y la inhabilitación, las cuales son impuestas por responsabilidad política a los altos servidores que la propia ley especifica. Por lo que tratándose de los demás servidores públicos cabía esas sanciones, en consecuencia los mandos medios no tendrán responsabilidad política sino meramente administrativa.

La responsabilidad administrativa de carácter resarcitorio tiene por objeto, reparar, indemnizar o resarcir los daños y perjuicios que se causen a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos. Esta responsabilidad se fincará en forma directa a los Servidores Públicos que hayan cometido irregularidades sea en forma dolosa, culposa o por negligencia, y en forma solidaria a los proveedores, contratistas o particulares que por virtud de los actos y contratos que realicen con el Estado, se afecten recursos económicos del Estado, o cuando estos hayan participado junto con los servidores públicos en las irregularidades que originen responsabilidad.

Esta responsabilidad se encuentra regulada en el "Reglamento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, México", en su artículo 4,

se establece la responsabilidad en que puede incurrir el servicio público, de las cuales sólo daremos las más importantes:

- Abusar o ejercer indebidamente el empleo, cargo o comisión;
- No acatar las Leyes Federales, Estatales y los Reglamentos Municipales;
- Causar daños y perjuicios a la Hacienda Municipal;
- No tratar con respeto, diligencia y rectitud al público;
- No proteger debidamente la documentación o bienestar bajo su cuidado o cargo;
- Incurrir en agravio o abuso de autoridad en el trato de sus subalternos, etc.

4.3 MEDIOS DE DEFENSA QUE PUEDEN EJERCER LOS PARTICULARES EN CONTRA DE ACTOS DE AUTORIDADES MUNICIPALES.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Gran parte de las leyes y reglamentos administrativos del Estado y Municipios consagran recursos o medios de defensa que los gobernados pueden hacer valer ante las propias autoridades, indicando en limitados casos su carácter de optativo y en la mayoría sin realizar ninguna precisión. Al respecto, el artículo 43 de la Ley de Justicia Administrativa de la entidad prevé que cuando las leyes o reglamento establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para los particulares agotarlo o intentar directamente el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Así, independientemente de lo que señale la normatividad que rige el acto impugnado, son de naturaleza optativa los recursos o medios de defensa administrativos que regula la Legislación Estatal y Municipal de la entidad, en cuanto que los gobernados no están obligados a promoverlos previo a la interposición del Juicio Contencioso Administrativo, sino que tienen el derecho de hacerlo o no, según convenga a sus intereses.

La palabra "recurso" quiere decir literalmente regreso al punto de partida. Es un regreso, correr de nuevo el camino ya hecho jurídicamente, la palabra denota tanto, el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso.

En virtud de lo anterior, el recurso administrativo viene a ser el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad, este

sirve para obtener de las autoridades administrativas la revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado dicho acto.

En cuanto a la eficacia de los recursos administrativos podemos señalar que, influye el personal técnico que los atiende y los resuelve, pero también desempeña un papel definitivo la calidad del promovente, quien no siempre es una persona dotada de la preparación técnica, y experiencia administrativa legal.

El gobernado tiene derecho a que los órganos de la Administración se apeguen a derecho cumpliendo con cada uno de los elementos del acto administrativo, el recurso administrativo surge como un medio de defensa que tiene el particular cuando se ve afectado en sus intereses con dicho acto administrativo, el cual se concreta a confirmar, revisar o modificar el acto emitido por un servidor público con facultades para ello, es decir, la autoridad al emitir todo acto debe tomar en cuenta el principio de legalidad, el cual define Serra Rojas como "La piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregido dentro del orden jurídico."⁸³

Por otro lado, suele confundirse el recurso administrativo con los medios de impugnación, por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos, esto significa que el medio es el género y el recurso es la especie.

Aunque ya señalamos en párrafos anteriores la noción de recurso administrativo, es necesario resaltar que éstos se encuentran reglamentados en un sistema procesal, que tienen vida dentro del mismo.

Así por ejemplo; los recursos reglamentados por el Código de Procedimientos Civiles para el D.F. son la Apelación, la Revocación o Reposición o la Queja. También los hay aunque no estén reglamentados ni pertenezcan a ese sistema procesal, sino que estén fuera y que forman lo que podemos llamar Medios de Impugnación Autónomos, ejemplo de estos lo es el Juicio de Amparo que constituye un medio de impugnación y, no un recurso porque no tiene vida dentro del sistema procesal, sino que esto fuera del mismo y tiene su régimen procesal propio.

Por otra parte es conveniente señalar que la impugnación se lleva a efecto una vez dictada y notificada la sentencia de primera instancia, es decir, cuando la resolución es conocida por las partes.

⁸³ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Tomo II., Décimotercera Edición., Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 580.

Esta posibilidad de impugnación consiste en la facultad de deducir contra el fallo de los recursos que el derecho autoriza.

Dado el concepto de recurso administrativo, podemos decir que la existencia y tramitación de estos medios de defensa debe estar sujeta a una serie de principios que forman parte del procedimiento y que se deben tomar en cuenta para poder interponer un recurso, a continuación describiremos brevemente en que consisten cada uno de esos principios.

1.- **Principio de Legalidad Objetiva:** Con éste se procura la protección en los intereses de los administrados, es decir, se mantiene el empleo de legalidad y justicia para el mejor funcionamiento de la Administración.

2.- **Principio de Oficialidad:** El procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interés individual sino también un interés colectivo, consistente en la actuación legal de la administración, así tenemos que la autoridad debe realizar todos los actos necesarios para integrar el expediente a fin de dictar resolución.

3.- **Principio de la Verdad Material:** La autoridad debe tomar en cuenta todos los elementos posibles, no sólo lo alegado por el particular, por lo que, para resolver lo que legalmente proceda debe allegarse de todos elementos que considere necesarios con el fin de tomar una decisión justa.

4.- **Principio de Informalidad:** Conforme a este principio, se deben establecer el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios y, en caso de alguna omisión, debe dársele la oportunidad para que aclare, corrija o complete el escrito en que interponga su recurso.

5.- **Principio de Debido Proceso:** Consagrado en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, se ha interpretado como una garantía de los gobernados, la cual se traduce en:

- a).- Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.
- b).- Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.
- c).- Que se permita ofrecer y rendir pruebas.
- d).- Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.
- e).- Que sea ágil, sin trámites que dificulten su desarrollo.
- f).- Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.
- g).- Que funde y motive la resolución.

ELEMENTOS O REQUISITOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDOS EN LA LEY

La interposición del recurso administrativo debe hacerse por escrito y debe contener lo siguiente:

- 1.- Nombre y domicilio del promovente.
 - 2.- El acto, acuerdo o resolución que se impugne.
 - 3.- La violación que estime conveniente se cometió a los derechos del promovente; en su caso expresando los agravios cometidos en su perjuicio.
 - 4.- Los hechos en que funde su petición.
 - 5.- Las pruebas para demostrar los hechos.
- La legislación ha clasificado a los recursos administrativos en:

a) **Recursos Ordinarios:** Procede contra cualquier acto que perjudique al particular y se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución o acto. Tal es el caso de la reconsideración, revocación, reposición, oposición o reclamación.

b) **Recursos Especiales:** Se pueden interponer ante un órgano administrativo especial o distinto al que dictó la resolución por ejemplo, de queja, reclamación o revisión.

Podemos decir que **Proceso** es el conjunto de actos realizados conforme lo establecen las normas o ley, los que tienen como fin la resolución de un conflicto, o darle solución a un conflicto o controversia mediante una sentencia.

Proceso Administrativo: Carnelutti indica que el proceso se lleva a cabo dentro de los órganos jurisdiccionales, es decir, este tipo de procesos se realizan ante los órganos del Poder Judicial y también ante aquellos órganos del poder administrativo que fueron creados para solucionar los conflictos.

Procedimiento Administrativo: Son una serie coordinada de medidas tendientes a producir o ejecutar un acto administrativo. Es necesario aclarar que hay dos tipos de procedimiento administrativo.

Procedimiento Administrativo Interno: Que es el que se lleva a cabo dentro de la Administración, es decir, son meramente gestión administrativa entre sus diversos órganos, por ejemplo, una amonestación del superior jerárquico.

Procedimiento Administrativo Externo: En este interfiere la esfera jurídica de los particulares.

Recurso Administrativo: Este es un medio de defensa que tiene el particular y procede contra detalles de trámite, el cual será resuelto por el funcionario público que emitió el acto que esta causando perjuicio al particular o por su superior jerárquico, debiendo ser tramitado por el particular o perjudicado.

Recurso Contencioso - Administrativo: De este tiene conocimiento el Poder Judicial en algunos países como Argentina, pero en el nuestro conoce de este el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el cual es un órgano de autocontrol dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de México y procede contra decisiones ejecutivas o a veces en defectos ilegales, deberá ser resuelto por un Juez o Magistrado, debiendo ser tramitado por el particular o perjudicado.

Recursos Ante la Propia Autoridad

En algunos ordenamientos de esta entidad se establecen como recursos el de **Revisión** y **Revocación** los cuales consideramos como de **Reconsideración Administrativa** los que no se encuentran específicamente establecidos en una ley o tratándose de alguna instancia prevista en la ley que se promueva fuera del plazo respectivo, puede desecharse de plano por la autoridad competente; sin embargo, si tal reconsideración o instancia es substanciada y decidida por dicha autoridad, su resolución sustituye al acto impugnado, esto se hace en base a lo establecido en el artículo 8 y 14 de la Constitución Federal, consideramos como reconsideración a estos recursos ya que la autoridad tiene la posibilidad de verificar si su actuación esta debidamente fundada y motivada y si no, puede revocar o modificar la resolución dictada.

Es pertinente aclarar que primero se debe interponer el Recurso de Revocación y si la autoridad persiste en perjudicar o actuar en forma contraria al beneficio del particular entonces puede interponer el recurso de Revisión que procede contra la resolución del recurso de revocación.

El Recurso de Revocación se debe interponer dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación o ejecución del acto, acuerdo o resolución que perjudique al particular ante la propia autoridad y deberá resolverlo en un plazo no mayor de quince días hábiles después de haberse interpuesto dicho recurso.

El Recurso de Revisión procede contra resoluciones dictadas por autoridades municipales recaídas a los recursos de revocación. Se interpone ante el Sindico el cual

conocerá y resolverá dicho recurso, se debe interponer dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución del recurso interpuesto y se resolverá quince días después.

Recursos Ante Autoridad Distinta de la que Emitió el Acto

El **Recurso de Queja** procede por exceso o defecto de la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado el que deberá interponerse dentro de los tres días hábiles al en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida. Aceptado el recurso por la Sala competente solicitará a la autoridad u organismo contra el que se hubiera interpuesto el recurso para que rinda un informe con justificación en un término de tres días hábiles, en caso de no emitir dicho informe, la autoridad se hará acreedora a una multa.

Es pertinente aclarar que es jurídicamente válido que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaren el sobreseimiento de los recursos de su competencia, cuando durante su tramitación aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia o se den cualquiera de los supuestos legales, siempre que se refieran a las resoluciones recurridas.

El **Recurso de Reclamación** procede en contra de los acuerdos de trámite que dicten los Magistrados de cualquiera de las Salas Regionales y en los demás casos señalados por la propia Ley, que deberá interponerse dentro de los tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de dichos acuerdos. De manera específica, el último párrafo del artículo 100 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, indica que en contra del desechamiento de pruebas es admisible el recurso de reclamación ante la Sala Regional que corresponda. Por regla general el recurso de reclamación es el medio de defensa procedente, ante la misma Sala Regional responsable, para impugnar los acuerdos que desechen las pruebas ofrecidas por alguna de las partes en el juicio contencioso administrativo.

Este recurso también se interpone cuando se niega la suspensión del acto impugnado el cual se puede interponer pero ante la Sala Superior, la cual conocerá y resolverá el mismo.

El **Recurso de Revisión** procede contra resoluciones de las Salas que decreten o nieguen sobreseimientos, los que resuelvan el juicio de la cuestión planteada en el fondo o las que pongan fin al procedimiento, el término para su interposición es de diez días hábiles al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugne.

Este recurso se promueve ante la Sala Superior, el cual designará un magistrado ponente, el que mandará correr traslado a las partes en un término de cinco días hábiles para que expongan lo que a su derecho convenga, vencido dicho término el Magistrado formula su proyecto de sentencia en un término de diez días y lo presentará a Sala Superior.

4.4 PROPUESTA LEGAL

Antes de emitir el acto administrativo se deben cumplir determinadas formalidades establecidas por la ley y determinadas genéricamente en los preceptos constitucionales. A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y lo crean, se les denomina procedimiento administrativo.

Es importante aclarar que las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo, no deben confundirse con las del proceso contencioso administrativo; las primeras se refieren al acto, las segundas a su control.

En los actos que realiza la administración en el ejercicio de su función administrativa, es necesario que estos se lleven a cabo mediante los lineamientos que establece el procedimiento administrativo ya que este adquiere relevancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo por lo cual afecta la esfera jurídica de los particulares.

Ahora bien, después de lo sustentado en capítulos anteriores hemos llegado a la conclusión de que es necesaria la creación de un capítulo denominado "**Procedimiento Administrativo**", dentro del Reglamento de Mercados y Actividades de Abasto del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, en virtud de que el mismo es omiso en este punto lo cual repercute en forma directa en la ejecución del acto, por lo que proponemos que dicho procedimiento se integre por:

- A).- Visita Domiciliaria;
- B).- Orden de Inspección y Acta Circunstanciada;
- C).- Garantía de Audiencia;
- D).- Resolución Administrativa; y
- E).- Notificación de la Resolución.

Visita Domiciliaria: Es aquel acto que es llevado a cabo por la autoridad administrativa, con la finalidad de verificar que el particular, sobre el que recae la visita está cumpliendo con las disposiciones legales administrativas.

El fundamento constitucional de esta se encuentra plasmado en el artículo 16 párrafo noveno que establece "... la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido con los reglamentos sanitarios y de policía ...", este faculta a la autoridad administrativa a realizar dicha visita bajo la condición de cerciorarse de que se esta cumpliendo o incumpliendo con lo establecido en los reglamentos.

Las visitas domiciliarias las podemos clasificar en dos tipos, según la naturaleza de su materia, visitas domiciliarias administrativas y visitas domiciliarias fiscales. Las primeras son llevadas a cabo por la autoridad administrativa siempre y cuando no sean de

naturaleza fiscal y las segundas las realiza la autoridad fiscal en actos relacionados con cuestiones tributarias.

Dichas visitas domiciliarias deben contar con una Orden de Inspección, con la cual la autoridad administrativa va a verificar que el gobernado cumpla con lo establecido en los reglamentos o cualquier ordenamiento de carácter administrativo, cuando el particular ejerce alguna actividad vinculada con dichas disposiciones legales. La finalidad que tienen las visitas sólo es la de percatarse de que el administrado esta cumpliendo con sus obligaciones administrativas.

Orden de Inspección: Debe contener los siguientes requisitos:

A).- Mandamiento escrito de autoridad competente: Es la obligación de la autoridad administrativa, conforme a lo establecido en el artículo 16 Constitucional que previa a la visita se emita el mandamiento escrito el cual debe ser emitido por autoridad con competencia para ello.

B).- El lugar y nombre de la persona que ha de inspeccionarse: El mandamiento debe contener el lugar en donde se va a realizar la visita domiciliaria, es decir, el domicilio preciso, así como el nombre de la persona física sobre la que recae la visita.

C).- Nombre de las personas encargadas de realizar la visita: En la misma orden se debe especificar el nombre o nombres de los inspectores que llevarán a cabo la diligencia, quienes pueden ser sustituidos previa autorización de la propia autoridad.

D).- El objeto de la visita: Debe expresarse en la misma orden, el objeto, motivo o fin de la visita en otras palabras las circunstancias que se persiguen con la visita, es la de cerciorarse de que se esta cumpliendo con lo establecido en el ordenamiento respectivo.

E).- Las disposiciones legales que fundamenten dicha verificación: Es decir, el precepto legal en que se basa la autoridad administrativa para realizar dicha verificación.

F).- Identificación de los inspectores o visitadores y la entrega de la orden de inspección: Al iniciarse la visita los inspectores deberán de identificarse ante el sujeto visitado y de inmediato entregar la orden de inspección al administrado o ante quien atienda la visita.

G).- Testigos: Una vez entregada la orden e identificados los inspectores, estos permitirán que el sujeto visitado nombre dos testigos que en caso de ausencia o negativa los nombrarán los inspectores.

Acta Circunstanciada: Los visitadores deberán anotar en un acta todos los hechos y circunstancias que se presentaron durante la visita, desde su inicio hasta su terminación, en dicha acta se harán constar las omisiones observadas asentándose detalladamente lo que aprecien los visitadores, con el fin de verificar si el visitador ha cumplido o no con sus obligaciones administrativas contenidas en la orden de visita, sin que sea necesario que el acta se encuentre fundada y motivada, ya que no es una resolución sino sólo es una constancia de los hechos observados por los visitadores.

Firmas: Una vez concluida la visita y asentados los datos en el acta circunstanciada está deberá firmarse por parte de los participantes en la visita domiciliaria, es decir, el visitado, los testigos y los visitadores, si los primeros se niegan a firmar, así lo harán saber los visitadores, anotándolo en el acta.

Entregar copias de la visita: Se deberán entregar al visitado una copia del acta levantada con motivo de la visita domiciliaria si no es al visitado a la persona con la que se atendió la diligencia.

Actas complementarias: Para el caso de que haya la necesidad de asentar hechos sucedidos después de la visita, se levantarán actas complementarias, debiendo cumplir con los requisitos y formalidades citados anteriormente.

Una vez llevada a cabo la visita, la autoridad administrativa deberá analizar lo asentado en el acta circunstanciada y si considera que el gobernado ha infringido el reglamento respectivo, tiene la obligación de otorgarle su garantía de audiencia.

Garantía de Audiencia: Debe ser previa a la emisión de cualquier acto que implique privación de sus derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, las autoridades administrativas deben dar oportunidad al particular para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aunque la ley respectiva no establezca tal garantía, basta con que se encuentre consagrada en la Constitución Federal, la cual debe observarse.

Llevada a cabo la garantía de audiencia, la autoridad debe analizar si el particular cometió alguna infracción a la ley respectiva debiendo dictar una resolución o en su caso otorgar un plazo para subsanar la deficiencia.

Resolución Administrativa: Es la sanción administrativa a la que se hace acreedor el particular cuando infringe una ley o reglamento y estas se encuentran plasmadas en el mismo, esta pone fin al procedimiento y debe contener los siguientes requisitos:

- 1) Nombre del particular a quien va dirigida la resolución;
- 2) La sanción a la que se hizo acreedor por la contravención de la ley respectiva;
- 3) La fundamentación y motivación de la misma;
- 4) El nombre, cargo y firma de la autoridad competente.

Para la aplicación de sanciones administrativas se debe tomar en cuenta:

- a).- La gravedad de la infracción;
- b).- Los antecedentes del infractor;
- c).- Las condiciones socioeconómicas del infractor;

- d).- La reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, y en su caso,
- e).- Monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de sus obligaciones si lo hubiere.

Dentro de este procedimiento existe otro acto de suma trascendencia, ya que a través de este los administrados tendrán conocimiento de los actos de molestia que pretende llevar a cabo la autoridad administrativa.

Notificación de la Resolución: No es una declaración, sino mas bien es el medio legal por el cual se hace del conocimiento del particular el contenido de una resolución administrativa, debiendo reunir los siguientes requisitos;

a).- Las notificaciones se deben realizar personalmente o por correo certificado con acuse de recibidas, tratándose de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y las resoluciones o acuerdos administrativos que puedan ser recorridos;

b).- Las notificaciones personales se practicarán en el domicilio del gobernado que deba comunicarse el acto administrativo correspondiente;

c).- Tales notificaciones se entenderán con el particular o representante legal;

d).- A falta de destinatario o representante se dejará citatorio con la persona que se encuentre en el domicilio para que espere a una hora al día siguiente;

e).- Si el gobernado a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se hará por conducto de cualquier individuo que se encuentre en el domicilio en que se realiza la diligencia; y

f).- En el momento de la notificación se deberá entregar al notificado o a la persona con quien se entienda, copia del documento a que se refiere la notificación, asentándose razón de esta circunstancia.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** El acto administrativo es aquel medio por el cual se va a materializar la función administrativa siendo este producto de la actividad del Estado.
- SEGUNDA:** En nuestro medio, es el artículo 16 de la Constitución Federal el que da el modo genérico, fija los elementos o requisitos que deben revestir los actos administrativos de molestia, estableciendo que ello puede ocurrir mediante mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.
- TERCERA:** Se desprenden como elementos esenciales del acto administrativo el sujeto u órgano administrativos, la competencia, la manifestación unilateral de la voluntad y la forma que crean situaciones jurídicas.
- CUARTA:** El artículo 21 Constitucional faculta a la Administración Pública a la aplicación de sanciones administrativas, cuando el gobernado infringe alguna ley o reglamento gubernativo, la sanción es la consecuencia jurídica por la inobservancia de la norma, la cual consideramos como una infracción de cualquier ordenamiento.
- QUINTA:** Las sanciones administrativas las clasificamos en dos grupos:
- a).- Sanciones disciplinarias; que son aquellas en las que incurren los servidores públicos por la comisión de infracciones a la disciplina del servicio público.
 - b).- Sanciones correctivas; son aquellas en las que incurre el particular por infringir algún ordenamiento y es aplicada por la autoridad administrativa y son:
 - I).- Cancelación
 - II).- Multa
 - III).- Clausura
 - IV).- Arresto
 - V).- Decomiso
- SEXTA:** De acuerdo a la facultad plasmada en el artículo 115 del párrafo II de la Constitución Federal, establece que los ayuntamientos pueden emitir la reglamentación necesaria para el mejor funcionamiento de los servicios prestados por la administración pública municipal.

SÉPTIMA: En la aplicación de sanciones administrativas, la Administración Pública Municipal debe de cumplir con los requisitos establecidos en el principio de legalidad, ya que en la aplicación del "Decomiso de Mercancías y/o Utensilios de Trabajo" no se cumple con ello, por lo que es un acto que carece de validez.

OCTAVA: El Decomiso de Mercancías y/o Utensilios de Trabajo, es un acto ejecutado por la autoridad administrativa, pero no cuenta con un mandamiento escrito emitido por la autoridad competente, por lo tanto carece de motivación y fundamentación alguna, este es llevado a cabo por el departamento de mercados a través de sus inspectores, quienes en forma prepotente y arbitraria le recogen sus bienes al gobernado con lo cual impiden que ejerza el comercio en forma lícita.

NOVENA: Por lo tanto si la autoridad emite un acto que carezca de alguno de sus elementos incurre en diversos tipos de responsabilidades, que son;

- a).- Responsabilidad Penal
- b).- Responsabilidad Civil
- c).- Responsabilidad Política
- d).- Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad en que incurrán se determinará de acuerdo a la conducta realizada por el servidor público.

DÉCIMA: En la aplicación del "Decomiso de Mercancías y/o Utensilios de Trabajo" el gobernado cuenta con medios de defensa que son los recursos administrativos, el de revisión, revocación y queja, los cuales sirven para que la autoridad reconsidere o modifique su actuar, al igual que la queja, los cuales resultan ineficaces ya que se deben interponer ante la propia autoridad y difícilmente pueden modificar su actuación.

DÉCIMA PRIMERA: La creación de un título dentro del Reglamento de Mercados y Actividades de Abasto del Municipio de Naucalpan de Juárez, un capítulo denominado "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO" ya que la autoridad no respeta dicho procedimiento, el cual es necesario en la emisión de cualquier acto y se integrara por:

En la visita domiciliaria debe existir una orden de inspección y una acta de visita debiendo contar con los requisitos establecidos en la ley, realizada la visita si se detecta alguna infracción se debe otorgar al gobernado su previa garantía de audiencia para que aporte todas las pruebas necesarias para su defensa, por lo tanto a dicha garantía le recaerá una resolución la cual debe hacerse del conocimiento del gobernado a través de una notificación.

NOTAS ACLARATORIAS

Con la finalidad de actualizar este trabajo hago las siguientes aclaraciones:

Cabe hacer mención que debido al cambio de Administración en el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, del Bando Municipal de 1996 sufrió algunos cambios pero estos fueron en cuanto al aumento de articulado, pero en esencia es lo mismo este fue de conformidad y con el acuerdo adoptado en sesión ordinaria de Cabildo de fecha 29 de enero de 1997, esto se encuentra contenido en el capítulo III de este trabajo.

En cuanto a los recursos mencionados en el capítulo IV, se manejan diversos recursos pero con la creación del Código de Procedimientos Administrativos y de acuerdo con lo que establece en su artículo SEXTO TRANSITORIO: "se derogan las normas legales y reglamentarias de igual o menor jerarquía que sean contrarias y las disposiciones del presente Código".

Por lo cual solo procede el Recurso de Inconformidad ante la propia autoridad que emitió el acto administrativo. Y ante autoridad distinta sólo se podrá interponer el Recurso de Revisión.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S. A., Edición Décima, México, 1992.
- BIELSA, RAFAEL. Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Roque Palma, Edición Segunda, Buenos Aires, 1957.
- BORJA MARTÍNEZ, MANUEL. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública A. C., Edición Primera, México, 1984.
- HUNSTER, ALVARO, BARRAGÁN Y OTROS. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Edición Primera, México, 1984.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S. A., México, 1993.
- DÍEZ, MANUEL MARÍA. El Acto Administrativo, Editorial Tipográfica Argentina S. A., Edición Segunda, Buenos Aires Argentina, 1962.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Elementos de Derecho Administrativo, Edición Tercera, Editorial Limusa S. A., México, 1992.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO Y LUCERO ESPINOZA MANUEL. Segundo curso Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa S. A., México, 1993.
- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. El Derecho Disciplinario de la Administración Pública, Editorial Instituto Nacional de la Administración Pública A.C., México, 1994.
- FRAGÁ, GABINO. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Edición Vigésima Tercera, México, 1990.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa S. A., México, 1968.
- GÓRDILLO, AGUSTÍN. El Acto Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Edición Segunda corregida y aumentada, Buenos Aires, 1969.

GORDILLO A., AGUSTÍN. Introducción al Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Edición Segunda, Buenos Aires, 1966.

HARO BELCHEZ, GUILLERMO. El Derecho de la Función Pública, Editorial ECASA, México, 1993.

HARO BELCHEZ, GUILLERMO. Régimen Disciplinario en la Función Pública, Editorial IAPEM, Toluca, México 1993.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo, Editorial HARLA, Primer Curso, Edición Sexta, México, 1996.

OLASCOAGA VALDÉS, FRANCISCO A. Las Visitas Domiciliarias y Notificaciones Administrativas, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, Número 8, Abril-Junio 1990.

PONCE GÓMEZ, FRANCISCO. Causales de Invalidez del Acto Administrativo, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año III, Número 8 Abril-Junio 1990.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo, Tomos I y II, Editorial Porrúa, Edición Décima Tercera, México, 1990.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Ediciones y Distribuciones Delma, Edición Trigesimosexta, México, 1996.

CONSTITUCIÓN POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, Publicación de la Legislatura del Estado de México, 1996.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, Publicación de la Legislatura del Estado, 1996.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Publicación de la Legislatura del Estado, 1996.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO, Publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, México, 1995.

BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO, Publicado en la Gaceta Municipal, Año 3, No. 4 Febrero-Marzo de 1996.

REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO, Publicado en la Gaceta de Gobierno No. 3 Junio-Julio de 1995.

REGLAMENTO DE MERCADOS Y ACTIVIDADES DE ABASTO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO, 1982.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MÉXICO, Editorial Ediciones Delma, Edición Tercera, México, 1995.

PUBLICACIONES Y OTROS

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Editorial Espasa - Calpe S. A., Madrid, 1970.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Guillermo Cabanellas. Editorial Eliasta S.R.L. Edición Vigésima Primera, Tomo VII, Buenos Aires Argentina.

DICCIONARIO JURÍDICO, HARLA. Derecho Administrativo, Editorial Harla, Volumen 3, México 1996.

DICCIONARIO JURÍDICO, INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Editorial Porrúa S. A. México, 1992.

DICCIONARIO DE DERECHO, Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa, México, 1990.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Bibliográfica Omeba, Argentina Buenos Aires Argentina, 1977, Tomo XXV.

MEMORIAL, Publicado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 1, Época III Número 4 Junio - Septiembre 1995.