

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN**

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
IMPOSICIÓN DE MULTAS PREVISTO EN EL  
REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS  
FEDERALES”.**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :**

**CARLOS ANDRÉS ALVARADO DE LA TORRE**

**ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA**

**MARZO DE 2007.**



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.

## AGRADECIMIENTOS

**A Dios:** Por guiar siempre mi vida a un mejor destino.

**A mi Madre:** Florentina, por darme su amor, la mejor educación e inculcarme el sentido de responsabilidad, la templanza, la sensatez y la conciencia de que todo lo que me proponga lo puedo lograr.

**A mi Padre:** Fausto, por ser mi ejemplo de hombre cabal y honorable, y por darme la fortaleza para lograr mis objetivos... se que estarías orgulloso de mi.

**A Yanet:** Por ser el amor de mi vida, por tu apoyo en la realización del presente trabajo y por estar incondicionalmente a mi lado.

**Al Dr. Castrejón García:** Por su invaluable colaboración y por ser un ejemplo inspirador de profesionalismo, disciplina y conocimiento.

**A la máxima casa de estudios:** La Universidad Nacional Autónoma de México, por hacer de mi un profesionista que pondrá en alto su nombre y el prestigio de ser la mejor Universidad de México.

## DEDICATORIAS

**A mis Padres:** El presente trabajo, mi carrera y toda mi vida profesional se las dedico, pues a ellos les debo todo lo que soy y todo lo que tengo.

**A mis hermanos:** Flor Isela, Luis Edgar, Ana Lilia y Diana Patricia, por confiar en mi... siempre estaré con ustedes y para servirles.

**A mi Familia:** Mis queridas tías Paula, Ana María y Catalina; a la memoria de Don Andrés Alvarado y de Don Enrique Alvarado; a las familias Alvarado Martínez, De la Torre Flores y a Don Filegonio Alvarado.

**A mis Amigos:** Gerardo, Alfonso Jose Antonio, Elizabet, Evelyn, Mayra, Rodolfo y a mis jefes Omar Javier y Jesus Alejandro Daniel.

Introducción	1
<b>Capítulo I. El Acto Administrativo.</b>	
1.1	Concepto. 4
1.2	Elementos. 11
1.3	Características. 15
1.4	Requisitos. 19
1.5	Efectos. 24
1.6	Vicios y nulidades. 26
1.7	Extinción. 36
1.8	El Silencio Administrativo. 39
<b>Capítulo II. El Procedimiento Administrativo.</b>	
2.1	Concepto. 43
2.2	Principios. 49
2.3	Sujetos. 54
2.4	Objeto. 56
2.5	Clases de Procedimiento. 58
<b>Capítulo III. Sistema de Infracciones administrativas.</b>	
3.1	Concepto de Infracción Administrativa. 62
3.2	Elementos de la Infracción Administrativa. 64
3.3	Concepto de Multa Administrativa. 68
3.4	Elementos de la Multa Administrativa. 69
3.5	Requisitos Constitucionales de la Multa. 72
<b>Capítulo IV. El Sistema Sancionador de Infracciones, en materia de Tránsito por Carreteras Federales.</b>	
4.1	Marco Jurídico. 90
4.2	Autoridades Competentes. 94
4.3	Procedimiento para la imposición de la multa. 95
4.4	La Boleta de Infracción en materia de Tránsito Federal. 99
4.5	Medios de defensa. 101

**Capítulo V. Asimilación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al Procedimiento Sancionador previsto en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.**

5.1	La Supletoriedad.	109
5.2	El Mandamiento de Inspección.	114
5.3	La Constancia de notificación.	117
5.4	La inspección de la Policía Federal como visita de verificación.	120
5.5	La Boleta de infracción, como acta de verificación y de inicio.	127
5.6	La imposición de la multa.	129
5.7	La ejecución.	137
5.8	Justificación para la asimilación.	139
5.9	Contravenciones legales existentes en el Procedimiento de Imposición de Multas en materia de Tránsito por Carreteras Federales. (Cuadro Sinóptico)	142
	<b>Conclusiones.</b>	146
	<b>Apéndice A. Abreviaturas</b>	150
	<b>Apéndice B. Formato de Boleta de Infracción por Violaciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.</b>	151
	<b>Bibliografía.</b>	152

## INTRODUCCIÓN

Es vasta la diversidad de procedimientos administrativos en los que se ven involucrados los gobernados; pero dentro de los más comunes se encuentra el aplicado para la imposición de multas por Infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, sobre todo para aquellas personas que conduzcan un vehículo automotor, y aunque parece por todos conocido y tácitamente aceptado; dicho procedimiento contiene omisiones y expresiones que significan violaciones a los parámetros tanto legales como constitucionales.

En tal virtud, el presente trabajo tiene el objetivo de evidenciar la ilegalidad expresa y por omisión, del Procedimiento Administrativo para la imposición de multas por infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales; haciendo patente la importancia y la trascendencia de esas violaciones y omisiones, tomando como base el esquema procedimental previsto en la Ley general de la materia, es decir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En general, la existencia de ésta investigación obedece al espíritu de legalidad y justicia que me fue inculcado en las aulas de la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, con la finalidad de dar a conocer la necesidad e importancia de adaptar el procedimiento especial en estudio, al entorno jurídico actual, conformado primeramente por la Constitución, después por las Leyes administrativas y finalmente por las interpretaciones de nuestro máximo tribunal.

En el primer y segundo capítulo se definirá la esencia material y formal del Acto y del Procedimiento Administrativo, mediante un análisis integral, concreto y suficiente para conocer a fondo la esencia y espíritu de esas figuras que conforman la sustancia de la presente investigación; pues el acto administrativo es el fin primordial del procedimiento administrativo,

provocando que la legalidad del primero dependa de la del segundo; justificándose con ello la necesidad de contemplar el estudio de dichas figuras en la presente investigación, pues es precisamente un procedimiento administrativo el que se analiza.

En el tercer capítulo se abordará el Sistema de Infracciones Administrativas en general, enunciando la doctrina existente y citando las concepciones relativas a infracción y multa respectivamente, así como un análisis de los elementos y requisitos que exige el derecho positivo mexicano, para cada una de éstas figuras; a fin de crear un contexto general que justifique su existencia jurídica, considerando que el procedimiento administrativo en estudio, tiene como motivo final, la imposición de multas por infracciones a un reglamento administrativo.

En el cuarto capítulo se enunciarán y esclarecerán cuales son los elementos integradores del Sistema Sancionador de Infracciones en materia de Tránsito por Carreteras Federales; haciendo un recuento de todos los factores que inciden en el mismo, como lo son las Leyes y reglamentos aplicables, las autoridades competentes, los pormenores del procedimiento especial aplicable, incluyendo el análisis del formato de la Boleta de Infracción, así como los medios de defensa que proceden en este caso concreto.

Por último, en el quinto capítulo se asimilarán las disposiciones del procedimiento administrativo especial previsto en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, con las previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que resultan análogas y en tanto aplicables supletoriamente; detectando las lagunas, contradicciones y contravenciones a dicha Ley y en reflejo, las violaciones de garantías constitucionales aplicables a la materia administrativa.

Finalmente, considerando las ilegalidades encontradas en el procedimiento administrativo analizado; se hace hincapié en la importancia y trascendencia de dichos vicios, justificando la necesidad de adoptar en el sistema establecido para sancionar las infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales; los requisitos legales y constitucionales previstos para ésta actividad de la Administración Pública Federal, cuyo motivo de existencia, es el salvaguardar la seguridad, el orden público y la convivencia colectiva armónica en la Vías Generales de Comunicación, específicamente en lo relativo al tránsito de vehículos en Carreteras Federales.

# **CAPITULO I.**

## **ACTO ADMINISTRATIVO.**

### **1.1. Concepto.**

La administración pública realiza sus cometidos mediante el ejercicio de la función administrativa, tanto de forma unilateral como contractual, lo anterior mediante la realización de actos de naturaleza diversa, creando derechos y obligaciones que afectan la esfera jurídica de los gobernados.

Dichos actos tienen como finalidad dar satisfacción al interés general, tomando en consideración las medidas necesarias para salvaguardar el orden público; lo que se lleva a cabo por medio de intervenciones tendientes a regular y fomentar la actividad de los particulares, por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas y por la gestión directa de la vida económica, cultural y asistencial.

En ésta tesitura, es necesario comenzar por definir al hecho jurídico y acto jurídico como género, para tratar de determinar el concepto de acto administrativo, pues este constituye el motivo primordial del procedimiento administrativo, que de forma especial se analiza en la presente investigación.

El hecho jurídico, es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el Derecho le reconoce expresamente consecuencias de derecho, sin que intervenga su voluntad para producir consecuencias jurídicas; en tanto que el acto jurídico se define como la manifestación de la voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de Derecho, con la manifiesta intención de que se realicen los mismos.

De lo que se desprende que el hecho jurídico y el acto jurídico se diferencian, por la intención o voluntad de que se realicen esos efectos,

siendo ésta, uno de los elementos principales del acto jurídico administrativo que se analizará más adelante.

El acto administrativo participa de las características del acto jurídico, toda vez que es una expresión de la voluntad que produce efectos jurídicos; no obstante, el acto administrativo tiene características propias, que lo ciñen en un rubro especial.

De ésta forma, el acto administrativo se define como *“la manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Ésta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”*<sup>1</sup>

Cabe precisar que el acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral, por parte del titular del órgano administrativo del cual emana, o bien, de la ejecución de dicha decisión independientemente del contenido o la forma que posteriormente adopte el acto, y de que el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral. Una vez adoptada la decisión, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad, misma que también es realizada en forma unilateral. En este sentido, la decisión y la voluntad deben emanar del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y consecuentemente, en ejercicio de su potestad pública, lo cual implica que dicho acto esté fundado en Derecho.

Como el acto administrativo es un acto jurídico, ello implica que crea, modifica, transmite, reconoce, declara y extingue derechos y obligaciones; y en tanto, puede tener una o varias de las anteriores consecuencias.

Es importante precisar que el acto administrativo es generalmente ejecutivo, entendiéndose por ello, aquel que tiene la fuerza jurídica necesaria

---

<sup>1</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*, Tomo I, Editorial Cárdenas Editores, México 2000, pág. 345.

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. Así, el acto administrativo se encuentra suficientemente dotado para perseguir el interés general con la mayor eficiencia.

Ahora bien, como señala Gabino Fraga, los actos administrativos pueden ser clasificados, desde diferentes puntos de vista.

Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden dividirse en el siguiente orden.

- a) Acto constituido por una voluntad única.- Éste constituye un acto simple, el cual continúa teniendo esa característica, independientemente de que en el procedimiento previo a su emanación se hagan presentes otras voluntades; no obstante, si alguna de esas voluntades interviene en la formación misma del acto, entonces éste adoptará alguna de las siguientes categorías.
- b) Acto colegial.- Entendido como aquel acto que emana de un solo órgano, constituido por varios miembros; por lo que aún existiendo diversas voluntades físicas, hay una sola voluntad administrativa.
- c) Acto complejo o colectivo.- Que se compone por la voluntad de más de un órgano de la administración; como es el caso de los actos del Presidente de la República. Ahora bien, cuando las diversas voluntades que concurren no se fundan en un solo acto, sino que llevan a cabo más de uno, entonces se tiene otro tipo diferente del de actos complejos.
- d) Acto cuya eficacia está condicionada a otro.- Son aquellos actos administrativos, emanados de un órgano determinado, pero que requieren de la aprobación de otro acto especial, emanado de un órgano diferente, para poder producir sus efectos de derecho. En este caso, el acto posterior, condiciona la eficacia del anterior.

- e) **Acto unión.-** Éste se define por la intervención de varias voluntades, pero su finalidad no es idéntica a la de los actos colectivos, y su efecto no es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en tratándose de contratos; un ejemplo claro de ello, lo es el nombramiento de un empleado público.
  
- f) **Contrato.-** Acto jurídico en el que existe la concurrencia de varias voluntades; y aunque sus características distan de aquellas que determinan un acto administrativo como tal, y aún cuando no puede ser catalogado como propio de la función administrativa, lo cierto es que existen contratos administrativos, por lo que sí puede ser considerado como un acto de derecho administrativo o de naturaleza administrativa.

Por otra parte, partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la Ley, los actos se clasifican en dos categorías:

- a) **Acto obligatorio.-** Éste constituye la mera ejecución de la Ley esto es, el cumplimiento de una obligación que la norma encomienda a la Administración cuando se realizan determinadas condiciones de hecho. En éste, la Ley determina cual es la autoridad competente para actuar, si debe hacerlo y cómo; con la finalidad de establecer las condiciones de la actividad administrativa, para no dejar margen a la emisión de actos según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.
  
- b) **Acto discrecional.-** Éste tiene lugar cuando la Ley deja a la administración su libre albedrío para determinar si debe o no obrar, cómo y en qué momento hacerlo. Así, cuando la Ley no utilice términos imperativos sino permisivos o facultativos, se estará frente a una facultad discrecional.

Desde el punto de vista del ámbito de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en:

- a) Acto interno.- Se caracterizan, porque solo producen sus efectos en el seno del órgano administrativo; como lo son los reglamentos internos, circulares, instrucciones, manuales de organización y disposiciones, y todos aquellos que no estén establecidos como una garantía para los particulares.
- b) Acto externo.- Son todos aquellos actos cuyos efectos trascienden fuera de seno del órgano administrativo; siendo éstos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado.

Por cuanto hace a su finalidad, los actos administrativos se dividen en los siguientes:

- a) Acto preliminar y de procedimiento.- Son aquellos actos que constituyen un instrumento para la realización de las decisiones o resoluciones; en general son todos aquellos actos que establece la Ley como garantía para los particulares.
- b) Decisiones o resolución.- Son los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa.
- c) Acto de ejecución.- En ésta división, se encuentran todos aquellos actos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir coactivamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden ser clasificados de la siguiente forma.

- a) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Dentro de éstos se encuentran los siguientes actos:

- Actos de admisión.- Son los que dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.
  - Actos de aprobación.- Son los actos emanados de una autoridad superior de dar su consentimiento para que un acto de autoridad inferior pueda producir sus efectos.
  - Dispensa o condonación.- Por medio de este acto se exonera a un particular de la obligación de cumplir una Ley de carácter general o de satisfacer un requisito legal.
  - Licencias, permisos o actualizaciones.- Acto administrativo por medio del cual se levanta un obstáculo que la norma ha establecido, para el ejercicio de un derecho a un particular; misma que diferencia de la concesión, porque por medio de ésta última se crean directamente derechos o facultades.
  - Concesiones y privilegios de patente.- Acto por el cual se crean directamente derechos y facultades; se emplea para aquellos casos en los que no hay ningún derecho previo al particular a la materia que es objeto de la concesión.
- b) Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica.- Dentro de los cuales se encuentran los siguientes:**
- Órdenes administrativas.- Son actos que imponen a los particulares obligaciones de dar, hacer o de no hacer, llamándose mandatos o prohibiciones.
  - Actos de expropiación.- Acto por medio del cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por causa de utilidad pública, bajo ciertos requisitos.
  - Sanciones y actos de ejecución.- Por medio de éstos, la autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan a obedecer voluntariamente la Ley u órdenes de determinada autoridad.
- c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho.- En ésta categoría podemos encontrar:**

- Actos de registro y de certificación.- Consisten en la recepción de declaraciones de los particulares o en la inscripción que hace la autoridad administrativa de personas, bienes o cualidades. En éstos se encuentran los actos por medio de los cuales la autoridad interviene para dar autenticidad, validéz, publicidad o certidumbre a determinadas relaciones de la vida civil.
- Actos de autenticación.- Expedición de constancias respecto a las cualidades de personas o bienes, o respecto al cumplimiento de determinados requisitos exigidos por las Leyes para realizar o ser objeto de actividades que las mismas Leyes prevén.
- Notificaciones y publicaciones.- Su objeto es dar a conocer resoluciones administrativas, fijando de ésta forma, el punto de partida para otros actos o recursos.<sup>2</sup>

## 1.2. Elementos.

Se entienden por elementos aquellas partes que integran la formación de algo, esto es, las partes con las cuales se estructura una cosa o un concepto; por consiguiente, son elementos del acto administrativo aquellos que concurren a su formación o definición con independencia de las cualidades o modalidades que el propio acto en particular, pueda tener.

Independientemente de las diferentes opiniones de los diversos autores, en general, la doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo los siguientes:

**Sujeto.-** La administración pública, se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia, encargados legalmente de crear los actos administrativos; y por consiguiente, el sujeto del acto administrativo

---

<sup>2</sup> FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 230-242.

está constituido por los órganos, ya sea individuales o colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa a través de sus titulares, quienes deben tener aptitud legal para actuar.

En la relación jurídica administrativa existen dos sujetos; el sujeto activo y el sujeto pasivo. En este caso, el sujeto activo es el órgano de la Administración Pública que crea el acto; mientras que el sujeto pasivo, es aquel a quien va dirigido el acto administrativo o a quien ejecutan el mismo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o bien el individuo en lo personal.

Ahora bien, para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos, debe ser competente, esto es, tener facultad para realizar determinados actos que el orden jurídico atribuye a los órganos de la Administración Pública; en términos de lo establecido por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al tenor del principio de derecho que indica que *“Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite”*.

**Manifestación externa de la voluntad.-** Es uno de los elementos torales del acto administrativo; porque el propio acto es formado por una voluntad legalmente manifestada, y para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado, hay que entender las disposiciones legales correspondientes.

Ésta puede entenderse como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, es decir, que se manifieste objetivamente esa voluntad; aclarando que no debe confundirse el hecho de que la manifestación de la voluntad sea externa, con la forma en que ésta se objetiva, porque éste último es otro elemento del acto administrativo.

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

*voluntad tal como se manifiesta y se objetiva al exterior de tal manera que sea apreciada por los otros hombres.”<sup>3</sup>*

Consideraremos entonces a la manifestación externa de la voluntad, como el impulso de la voluntad del órgano para crear y externar el acto administrativo.

En este sentido, la manifestación externa de la voluntad debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser espontánea y libre.
- b) Encontrarse dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- d) Expresarse en los términos previstos en la Ley.

**Objeto.-** *“El objeto o contenido del acto administrativo, forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello que el acto decide, certifica, opina, dispone o permite.”<sup>4</sup>*

Ahora bien, siguiendo el criterio del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>5</sup>, entendemos que el objeto en el acto administrativo puede constituirse como directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en 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; en tanto que el segundo consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

De ésta forma, conforme al autor antes citado, el objeto debe reunir los siguientes requisitos:

---

<sup>3</sup> GOUNOT, E. Les Principe de l'autonomie de la volonté en Droit Privé, Thesé Dijón, cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 822.

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 258.

<sup>5</sup> CASTREJON GARCIA, Gabino Eduardo. Ob. cit. Pag. 346.

- a) Debe ser posible física y jurídicamente.
- b) Debe ser lícito.
- c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.<sup>6</sup>

Así, el objeto o contenido del acto, puede encontrarse viciado por carecer de los requisitos anteriormente precisados, así como por ser impreciso u oscuro, por ser absurdo, por ser imposible de hecho, entre otros.

**Forma.-** Algunos autores consideran como elemento del acto administrativo a la forma y que generalmente en el derecho mexicano, es adoptada de manera escrita.

En este sentido, Miguel Acosta Romero<sup>7</sup> nos dice que 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 solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma tiene las siguientes variantes.

- Escrita. Es la regla general, en forma de acuerdos, decretos, oficios circulares, sentencias, memoranda, telegramas y notificaciones.
- Verbal. Puede ser directamente o a través de los medios técnicos, mecánicos de transmisión del sonido.
- Señales. Semáforos, luces de aterrizaje, etc.

---

<sup>6</sup> Ibidem. pág. 347.

<sup>7</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Ob. cit.*, pág. 824.

Si bien es cierto que la doctrina considera diversas clases de manifestación material objetiva, no menos cierto es que la gran mayoría de los actos administrativos, adoptan la forma escrita, considerando que ello acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes; asimismo, otorga mayor seguridad jurídica al gobernado, al ser claro e inconfundible en cuanto a su contenido; tendencia que se ha plasmado en el derecho positivo y que a la fecha conforma un requisito legal constante en el derecho administrativo, al contemplarse en la propia carta Magna.

Finalmente, cabe señalar que algunos tratadistas de derecho, aseguran que el **Mérito** y la **Oportunidad**, son conceptos que constituyen elementos del acto administrativo.

El primero, debe entenderse como la necesidad de su existencia, el fin último, como el resultado que la administración obtiene, para considerarlo útil y conveniente al interés general; mientras que la oportunidad es la situación de hecho en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que un momento dado, esté llamado a satisfacer.

### **1.3. Características.**

La naturaleza del acto administrativo, permite atribuirle diversas características, distintas unas de otras y sin duda necesarias para desentrañar su existir en el mundo jurídico. Entre éstas se encuentran, con calidad de importantes, las atribuidas la facultad que la Ley le otorga a la autoridad administrativa, para realizar dicho acto, es decir, la competencia territorial y material.

Por lo que hace a la primera de las mencionadas, se refiere al ámbito espacial en el que la autoridad administrativa deberá ejercer su función; mientras que al segunda se refiere a las facultades que le son conferidas a

una autoridad por Ley, para conocer de determinados asuntos; ahora bien, la autoridad puede actuar dentro de los límites de sus atribuciones, mediante facultades discrecionales y facultades regladas.

En términos generales, las facultades discrecionales tienen lugar, cuando la Ley deja al libre albedrío del órgano de la administración determinar su actuación o en su caso, su abstención; de la misma forma que deja a su libre apreciación, si deciden actuar, qué límite le dará a su actuación y cuál será el contenido de la misma.

En este sentido, si una Ley no precisa términos imperativos sino permisivos o en todo caso, facultativos, se estará frente a una facultad discrecional.

Conforme a la doctrina, las facultades discrecionales, tienen como principal motivo, la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o bien, razones determinadas que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la Ley.

Ahora bien, acorde con el criterio del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, *“los elementos de las facultades discrecionales son los siguientes:*

- a)** *Como parte de la competencia del órgano administrativo, la Ley (tanto desde el punto de vista formal, como material) debe ser siempre la que la otorgue.*
- b)** *Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no, hasta señalar el límite de esa actuación.”<sup>8</sup>*

Con lo anterior, se corrobora que, si bien las facultades discrecionales constituyen una facultad de la autoridad administrativa para actuar de

---

<sup>8</sup> CASTREJON GARCÍA, Ob. cit. pág. 350.

conformidad con su criterio, también es cierto, que ésta no puede actuar deliberadamente, sino que requiere inevitablemente, constreñirse a los límites y requisitos que en todo momento determinan las normas.

En efecto, la facultad discrecional de la autoridad administrativa, no debe ni puede confundirse con arbitrariedad, porque como se ha expresado, la discrecionalidad debe ser ejercida por la autoridad administrativa dentro de los límites de su competencia, y tiene como finalidad perseguir el interés general; en tanto que si se tratase de 'arbitrariedad', no se estaría en un marco jurídico y perseguiría un interés individual, alejándose completamente de los límites de su competencia.

Ahora bien, las facultades discrecionales, se clasifican en las siguientes:

- a) *“Libres.- Deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la Ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua.*
- b) *Obligatorias.- Por ejemplo, la aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la Ley da.*
- c) *Técnica.- Se da, cuando en la propia Ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo las exenciones de impuestos.”<sup>9</sup>*

Por cuanto hace a la facultad reglada, es la que tiene una autoridad administrativa en base a normas imperativas emanadas de la Ley; en otras palabras, consiste en que la autoridad administrativa debe cumplir una obligación encomendada por la norma cuando se realizan determinadas condiciones de hecho.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* pág. 351.

Conforme a la facultad antes descrita, la Ley determina la autoridad competente para actuar, si ésta debe actuar y cómo; con la finalidad de establecer las condiciones de la actividad administrativa, para no dejar margen a la emisión de actos según la apreciación subjetiva que el agente haga de las circunstancias del caso.

En efecto, se trata de la facultad que la Ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento.

En tales consideraciones, podemos concluir que una facultad discrecional difiere de una reglada, en tanto que en la primera, la autoridad administrativa tiene la facultad de apreciación subjetiva y en la segunda, debe limitarse a lo precisado imperativamente en la norma.

Es importante dejar en claro que tanto las facultades discrecionales como las facultades obligatorias o regladas, tienen como fundamento una norma jurídica; en consecuencia, los actos que emanen de una autoridad, independientemente de si estos actos son en virtud de una facultad discrecional o una reglada, deben contener los requisitos a que refiere la Ley de la materia, así como aquellos requisitos y principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo que sigue, que cuando el acto administrativo reúne todos los elementos y requisitos de validéz, producirá sus efectos legales inherentes a él y por lo tanto, adquirirá fuerza obligatoria y reunirá entre otras, las siguientes características:

- a) La presunción de legalidad: Se traduce en la protección *per se*, que otorga la Ley a los actos administrativos, por considerarse emitidos en cumplimiento de los cometidos del Estado y a favor del interés público; característica que implica a la vez, la obligación a cargo de la autoridad administrativa, de mantener dentro de los límites legales, sus actuaciones.

- b) La ejecutoriedad: Se refiere a la cualidad de los actos administrativos para producir los efectos jurídicos que determina, en el tiempo, lugar y condición que indique; por si mismos y sin necesidad de declaración posterior, por parte de alguna otra autoridad judicial o administrativa.
- c) La revocación.- Dicha característica, implica que se puede dejar sin efecto un acto administrativo por voluntad de la autoridad con facultades para ello.
- d) La irretroactividad.- Este principio se traduce en que las Leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia y lo encontramos consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, para que una Ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y lesione derechos adquiridos bajo el amparo de Leyes anteriores y ésta última circunstancia es esencial; sin embargo si puede existir retroactividad si las Leyes se aplican en beneficio de los particulares.
- e) Intransmisibilidad.- Característica que, como regla general, consiste en que los derechos y obligaciones que se crean con motivo del acto administrativo, solo afectan a la persona quien van dirigido y este no los puede transferir a otro; aunque existen como excepción, aquellos actos administrativos que engendran derechos pecuniarios para los particulares y pueden ser objeto de transacciones particulares y mercantiles.<sup>10</sup>

#### **1.4. Requisitos.**

Por requisitos del acto administrativo en el Derecho Positivo Mexicano, debe entenderse como todas aquellas exigencias que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley o Leyes secundarias que regulan al acto en lo particular; siempre que el mismo vaya dirigido al

---

<sup>10</sup> FRAGA GABINO, Ob. Cit. Pág. 344

gobernado y limite su esfera jurídica, ello, en términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la propia Carta Magna.

El primero de los numerales en mención, establece a la letra:

**“Art. 14. ...**

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

Y, el segundo, cuya última reforma del primer párrafo del mencionado artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de septiembre de 1993; el cual precisa textualmente lo siguiente:

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

Así, conforme el análisis del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, cuando se habla de los requisitos del acto administrativo, *“nos tenemos que referir por una parte a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra a los regulados por las Leyes meramente administrativas, específicamente en el Código Fiscal de la Federación.”*<sup>11</sup>

Cabe señalar que por lo que hace a los requisitos Constitucionales, emanados del artículo 14 anteriormente citado; son relativos a “Actos de Privación”, así llamados por al doctrina y la Jurisprudencia; y los mismos consisten en:

- a) Resultante de un Juicio, o bien, un procedimiento tramitado en forma de juicio; ante los Tribunales, o autoridad previamente establecida.

---

<sup>11</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Ob. Cit. pág. 348.

- b)** Emanado de juicio o procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales del mismo; requisito conocido como Garantía de Audiencia, y;
- c)** Emitido conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho motivo del acto.

Por cuanto hace a los requisitos establecidos en el artículo 16 en cita; estos se refieren a los llamados “Actos de Molestia”, y consisten en:

- a)** Ser emanado de una autoridad competente.- Esto es, la obligatoriedad de que el acto sea emitido por una autoridad cuya facultad específica para ello, se encuentra establecida en una Ley .
- b)** Adoptar la forma escrita.- Generalmente se lleva a cabo mediante oficios, en el que se consignan tanto las características del acto y sus límites, la fundamentación y motivación, y se suscribe y firma en forma autógrafa por el funcionario competente.
- c)** La fundamentación legal.- Consiste en la exigencia a la autoridad para que invoque y plasme en el acto administrativo, los preceptos legales que contemplan las hipótesis, que considera se han actualizado en el mundo real.
- d)** La motivación.- Este requisito, consiste en que la autoridad debe precisar las circunstancias de hecho y de derecho, que originan la emisión del acto administrativo.

Es importante señalar que no obstante la diferencia antes realizada, entre los requisitos para actos de privación y de actos de molestia, la misma no debe interpretarse de forma excluyente sino integradora; pues debido a la complejidad de técnica jurídica nacional y como más adelante en diverso capítulo se abordará ampliamente, existen requisitos establecidos para actos de privación, que por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación le son también exigidos a ciertos actos de molestia, como en la especie lo es el requisito de la Garantía de Audiencia previa; y por interpretación integradora, los requisitos de fundamentación y motivación contemplados para actos de molestia, también le son exigibles a los actos de privación.

Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación precisa en su artículo 38, los siguientes requisitos:

**“Artículo 38.-** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad. “

Como es de explorado derecho, la fundamentación y la motivación son requisitos que se complementan entre sí, por lo que en ocasiones si un acto de autoridad carece de fundamentación llega a también a carecer de motivación, porque como se ha explicado, la fundamentación consiste en la cita textual de los artículos en los que se funda la emisión del acto; en tanto que la motivación consiste en circunstanciar los hechos y cuestiones de derecho, que dan origen al acto; ésta circunstancia, ha sido reiteradamente manifestada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se advierte de las jurisprudencias que se citan a continuación.

En este sentido, debe tenerse presente la Jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: VI.2o. J/43, Página: 769, que dispone lo siguiente:

**“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.-** La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

En el mismo sentido, la Jurisprudencia número 7, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la páginas 9 y 10 de la segunda parte del informe rendido por el presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año de 1991 indica:

**“MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE LA.-** La motivación exigida 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 normativa.”

Por otro lado, por cuanto hace a la firma del funcionario emisor del acto administrativo, la misma reviste gran importancia como requisito del acto administrativo, toda vez que por medio de ésta, se expresa la voluntad de la autoridad administrativa, que actúa a través del Servidor Público con facultades suficientes para emitirlo, y en ese sentido, se pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finamente, si se han analizado los requisitos del acto administrativo conforme el Código Fiscal de la Federación, es necesario recalcar que dichos requisitos están también reconocidos de una forma más amplia en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunque en lo esencial, los

requisitos antes citados se contemplan en el artículo 3, fracciones I, IV y V; y que a la letra disponen:

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

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

IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la Ley autorice otra forma de expedición.

V. Estar fundado y motivado.  
(...)

### **1.5. Efectos del acto administrativo.**

La doctrina señala que un acto administrativo perfecto es aquel que se encuentra 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.

Sin embargo, no es suficiente que el acto sea perfecto para ser eficaz, entendiéndose por ello que se realiza jurídica y materialmente; dado que puede ocurrir que un acto perfecto no sea eficaz, porque esté sujeto a un término o a una condición y durante los lapsos que éstos se cumplen, el acto administrativo no tenga eficacia, dado que ésta obedece a la realización del contenido del acto.

En tales consideraciones, debe entenderse que para que un acto sea eficaz, se necesita la realización de una serie de actos subsecuentes o posteriores, que generalmente se inician con la notificación.

En ésta tesis, es que el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García<sup>12</sup> propone la siguiente clasificación de los efectos producidos por el acto administrativo.

**A) Directos e Indirectos.**

Los efectos directos consisten en crear, modificar, transmitir, declarar o extinguir tanto derechos como obligaciones; esto es, se producirán actos de dar, hacer, no hacer o declarar un derecho.

Por cuanto hace a los efectos indirectos, éstos se caracterizan por ser la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

**B) Efectos frente a terceros.**

De conformidad con el Derecho Administrativo, un “Tercero” es aquella persona física o moral que puede hacer valer un acto administrativo, o bien aquel interés jurídico directo en que se otorgue o no, o en el que se modifique el acto administrativo.

Por consiguiente, el acto administrativo puede también surtir efectos oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y, desde luego, a los particulares.

## **1.6. Vicios y Nulidades.**

**A) Vicios.**

Como hemos planteado anteriormente, la voluntad de la autoridad administrativa creadora del acto debe ser legalmente exteriorizada; no obstante, ésta puede verse afectada en su validéz por la presencia de algún

---

<sup>12</sup> Ibidem. pp. 352-353.

vicio del consentimiento. Podemos definir un vicio como toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al acto jurídico. *“la concepción de los vicios afectantes de los actos administrativos, se desprende de su totalidad de la causa genérica de violación al bloque de legalidad”*<sup>13</sup>

En este sentido, la voluntad generadora del acto administrativo, no debe encontrarse viciada.

Las Leyes administrativas, señalan los distintos tipos de vicios, como la falta de voluntad, falta de objeto, falta de forma, o bien la voluntad viciada del consentimiento, por situaciones entre los que se encuentran:

- a) El error.- Es el hecho de creer verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero; consiste en equivocarse materialmente o sobre la existencia o interpretación de una norma jurídica.
- b) El dolo.- Está constituido por un conjunto de maniobras empleadas con el fin de engañar y determinar a otorgar un acto administrativo.
- c) La violencia.- Se considera como la coacción ejercida para obligar a celebrar un acto y, en consecuencia, vicia su consentimiento; ésta puede ser física o moral y se encuentra expresamente prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 17.

Los vicios de la voluntad administrativa pueden surgir en la administración pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario público.

Siguiendo el criterio de un catedrático de derecho,<sup>14</sup> la doctrina administrativa clasifica los vicios de la voluntad en los grupos siguientes:

---

<sup>13</sup> FORTSHOFF, Ernest. *Tratado de Derecho Administrativo*. I.E.P. Madrid, 1985, pág. 307.

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob.Cit. pp. 267-268.

- a) Los vicios de índole objetiva, mismos que se subdividen en:
- Vicios de origen de la voluntad.- La voluntad se vicia cuando proviene de un funcionario de hecho o de un usurpador.
  - Vicios en la preparación de la voluntad.- La voluntad se vicia cuando el funcionario no se sujeta al procedimiento señalado por la Ley para emitir su voluntad.
  - Vicios en la formación de la voluntad.- Existe cuando la Ley señala cómo se manifiesta la voluntad en los actos simples, complejos, etc.; o exige autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos u otros actos de formación de la voluntad, y no se cumplen.
- b) Los vicios de índole subjetiva.- Son aquellos que afectan al contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, como lo son:
- Desviación de poder.- Este vicio se da cuando el funcionario actúa con una finalidad distinta a la que señala la Ley o actúa con una finalidad personal o para beneficiar a un tercero.
  - Arbitrariedad.- Consiste en apartarse de lo objetivamente determinado por la razón y el derecho.

Las consecuencias de estos vicios son diversas; por ejemplo la falta de sujeto se puede dar de dos formas, la primera es cuando se da la falta de sujeto propiamente dicha, lo que trae como consecuencia la inexistencia del acto, y la segunda es la incompetencia en la que incurra la autoridad al realizar el acto y su consecuencia es una nulidad absoluta o relativa. La falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia, puede dar lugar a una nulidad absoluta o relativa. La falta de objeto da la ineficacia total del acto; y la falta de forma, produce la falta de efectos del acto administrativo.

## **B) Nulidades.**

La nulidad se define como *“la ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de*

*algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración. La nulidad puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable).<sup>15</sup>*

Una de las teorías que reviste mayor complejidad y discusión es la teoría de las nulidades en el derecho administrativo; ello obedece a que desgraciadamente, en el derecho administrativo no es posible formar una teoría de la invalidéz de los actos jurídicos que pueda presentar lineamientos tan marcados como los que a continuación se expondrán.

Como consecuencia de ello, los tratadistas se vieron obligados a partir de la teoría de las nulidades en el derecho privado, mismo que tiene varios siglos de formación, ya que proviene del Derecho Romano, en donde se hablaba de ineficacia del *Ius Civilis* o ineficacias pretorianas y se distinguían las nociones de nulidad y exclusivamente en aquellas que se consideraban Leyes perfectas.

Conforme a ésta teoría, se reconocen varios grados de invalidéz, mismos que citaremos a continuación.

- a) La inexistencia.-** Todo acto jurídico se compone de un conjunto de elementos -como ha quedado precisado en páginas anteriores-, orgánicos imprescindibles o específicos que supone su naturaleza o su objeto. En ésta tesitura, la falta de alguno de esos elementos, destruye totalmente la integridad del acto y en consecuencia le impide producir efectos jurídicos.

Algunos autores indican que la inexistencia es la nada jurídica y que, por consiguiente, la falta de un elemento de existencia hace que el acto jurídico que tenga esa característica, no podrá convalidarse.

- b) La nulidad absoluta.-** Tanto en Derecho civil, como en Derecho administrativo, la nulidad absoluta es una sanción para prevenir las

---

<sup>15</sup> DE PINA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1865. pág. 366.

infracciones de los preceptos de orden público o de interés colectivo, entonces, es suficiente declarar la nulidad absoluta, tan pronto como se comprueban sus elementos.

Aceptando la noción de la nulidad absoluta tal como la doctrina clásica enseña, a saber: que una nulidad de esa naturaleza puede ser invocada por todos los interesados, que no desaparece ni por la confirmación ni por la prescripción, que una vez pronunciada por sentencia no deja ningún efecto detrás.

En este sentido, la diferencia entre una inexistencia y una nulidad absoluta, radica en que, mientras el primero no es posible en ningún caso de engendrar como acto jurídico un efecto de derecho; el segundo, aún cuando se encuentra atacado de nulidad absoluta, es una realidad en tanto no sea destruido por una decisión judicial.

**c) La nulidad relativa.-** Se entiende como nulidad relativa, toda nulidad que no corresponde rigurosamente a la noción de nulidad absoluta.

En la nulidad relativa, el acto también existe, pero alguno de sus elementos está mal conformado; si bien el acto surte sus efectos, es susceptible de confirmarse y de valer por prescripción, sólo puede ser alegada por quienes intervinieron en la celebración del acto.

Si bien es cierto que ésta teoría sienta las bases para la doctrina en el Derecho administrativo, no menos cierto es que la invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no pueden apoyarse completamente en el derecho privado, aunque originalmente se hayan derivado de él, porque las situaciones jurídicas que se producen son complejas y responden a propósitos diferentes, dado que unas veces son expresamente establecidas en la Ley y otras van deduciéndose de las prohibiciones, limitaciones y modalidades de los actos administrativos.

Creemos entonces que la noción de inexistencia resulta confusa, es formal y no explica con claridad las irregularidades que pueden existir en el

acto administrativo, por la presencia de alguno, o varios de sus elementos, aunque no lo configuren completamente.

Sin embargo, diversos tratadistas sostienen que en el Derecho administrativo, se pueden considerar inexistentes los actos cuando:

- a) Falta la voluntad.
- b) Falta el objeto.
- c) Falta la competencia para la realización del acto.
- d) Cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Por lo que se refiere a los elementos de validéz, resulta discutible que puedan considerarse como elementos, pues por éstos entendemos las partes integrantes del todo, lo que la doctrina señala como elementos de validéz del acto jurídico en Derecho Civil, resultan más bien requisitos o modalidades, cuya mal conformación origina la nulidad relativa.

Finalmente, por cuanto hace a la nulidad absoluta, ésta no entraña una irregularidad en la estructura del acto, elementos o requisitos, sino que es un ilícito que es sancionado con la nulidad absoluta.

Algunos tratadistas, hablan de nulidades de pleno derecho y de que éstos actos no producirán efecto alguno, pero no indican qué es lo que causa tal nulidad y, más aún, indican que tales actos no producen efectos; lo cual resulta discutible, si tomamos en consideración que de ser así, se estaría identificando éste tipo de nulidad, con la nulidad absoluta del Derecho Civil y soslayando la presunción de legalidad que contempla el Derecho administrativo.

Por cuanto hace al argumento de que los actos nulos de pleno derecho no producen ningún efecto jurídico, estimamos que de ser así ésta declaración tendría efectos automáticos, esto es, que por el solo hecho de no estar consignada a la Ley, el acto no produciría efectos; en todo caso, es necesaria la declaración de autoridad que determine la anulación del acto y

destruya aquellos efectos que se hayan producido y que sean susceptibles de ello.

Como se afirma, *“la teoría de la nulidades en derecho administrativo, fuera de los casos en que exista disposición expresa en la Ley, sigue cauces diferentes de los que sigue la teoría de derecho privado, porque en muchas ocasiones no basta comprobar una irregularidad para nulificar un acto, sino que de acuerdo con los intereses en juego, el acto podría sostenerse originando tan sólo responsabilidad para su autor.”*<sup>16</sup>

Siguiendo el criterio de Andrés Serra Rojas<sup>17</sup> y partiendo de la teoría anterior, así como de la legislación y la Jurisprudencia, la teoría de las nulidades en derecho administrativo alcanza un desarrollo que puede concretarse en algunos aspectos generales:

- a)** El acto administrativo no debe sufrir deformidades en relación con la Ley que lo configura. Cualquier deformidad debe estimarse como un vicio o irregularidad del acto.
- b)** El vicio de ilegitimidad o deformidad frente a la Ley origina varias situaciones: actos que se resuelven en la inexistencia de un elemento esencial del mismo y vicios que se originan por irregularidades del procedimiento administrativo.
- c)** La teoría de las nulidades administrativas debe quedar reducida al campo: de la nulidad de pleno derecho, a la nulidad, o actos anulables o ilegítimos.
- d)** Los actos nulos se concretan a la falta de uno de sus elementos: sujeto, objeto, voluntad, causa, contenido, forma y lesión.
- e)** Los vicios de legitimidad del acto anulable se reducen a la incompetencia, relativa o absoluta; al exceso de poder y al desvío de poder.

---

<sup>16</sup> FRAGA Gabino. Ob. cit., pág. 292.

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Ob. cit. pág. 356.

Ahora bien, la mayor parte de los sistemas examinados reconocen una importancia a la acción por la cual la invalidéz del acto puede ser invocada proponiendo como conclusiones las siguientes:

- a)** Un acto jurídico inválido. Es aquel al cual no se le imputa el efecto jurídico reconocido en la Ley, como querido por la voluntad de las partes; esta falta de imputación puede revestir dos formas diferentes: 1. Sea que el orden jurídico no impute en lo absoluto al acto el efecto jurídico reconocido por la Ley como querido por la voluntad y 2. Sea que el orden jurídico impute al acto el efecto jurídico reconocido por la Ley como querido por la voluntad, pero que este efecto pueda ser destruido, por las personas a favor de las que, el orden jurídico, estatuye ese derecho (...)
- b)** No hay actos inexistentes distintos de los actos nulos de pleno derecho. En efecto, no es posible determinar a priori cuales son los elementos constitutivos del acto jurídico y cuales son sus elementos de validéz. Tanto un acto nulo de pleno derecho como un acto inexistente, se caracterizan por el hecho de que están constituidos por una declaración de voluntad de una o varias personas, a las cuales el orden jurídico no imputa en lo absoluto el efecto jurídico, reconocido por la Ley, como querido por la voluntad.
- c)** La eficacia del acto jurídico debe ser distinguida de su invalidéz en la medida en que ésta noción comprenda de una manera general la ausencia de efectos jurídicos de un acto ya sea que se deba a una causa originaria, o una causa subsecuente. De igual modo, el acto relativamente ineficaz, debe ser distinguido del acto inválido.
- d)** Es erróneo hablar del acto jurídico originalmente ineficaz, como opuesto al acto inválido. En efecto, un acto de esa naturaleza debe ser considerado como en suspenso, en este estado, no es posible determinar la cuestión de saber si es, o no es, inválido. Tampoco es posible encontrar un criterio de distinción entre los elementos extrínsecos e intrínsecos del acto.

- e) Existe otro criterio para distinguir los actos nulos de los anulables, y se refiere al interés que se encuentra en la base de la regla que establece la invalidéz del acto. Si es de interés privado, el acto será, en principio, nulo.
  
- f) Considerar que las diferentes consecuencias reconocidas por la doctrina a la noción de la nulidad de pleno derecho, deben ser mantenidas (...)
  
- g) Es indiferente que un sistema prevea la anulación por declaración de voluntad de reconocimiento, o solamente por medio de sentencia; en las dos hipótesis, en caso de conflicto siempre será necesaria una sentencia.<sup>18</sup>

Como se ha expuesto, no existe en el derecho administrativo un sistema que regule lo que la teoría hasta el momento ha denominado inexistencia y nulidades y lo que los tratadistas de Derecho administrativo se han propuesto llamar **irregularidades e ineficacias**; criterio es sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Sexta Época, Tomo IV, parte SCJN, en la Jurisprudencia número 296, página 199, que a la letra dice:

**“NULIDAD E INEXISTENCIA. SUS DIFERENCIAS SON MERAMENTE TEORICAS.** Aun cuando el artículo 2224 del Código Civil para el Distrito Federal emplea la expresión "acto jurídico inexistente", en la que pretende basarse la división tripartita de la invalidéz de los actos jurídicos, según la cual se les agrupa en inexistentes, nulos y anulables, tal distinción tiene meros efectos teóricos, porque el tratamiento que el propio código da a las inexistencias, es el de las nulidades, según puede verse en las situaciones previstas por los artículos 1427, 1433, 1434, 1826, en relación con el 2950 fracción III, 2042, 2270 y 2779, en las que, teóricamente, se trata de inexistencias por falta de objeto, no obstante, el código las trata como nulidades, y en los casos de los artículos 1802, 2182 y 2183, en los que, la falta de consentimiento originaría la inexistencia, pero también el código los trata como nulidades.”

---

<sup>18</sup> ACOSTA ROMERO, Ob. cit. pp. 861-862.

Podemos decir que la irregularidad en el acto administrativo, implica el hecho de que el acto no es perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, esto es, que no reúne los requisitos necesarios para que opere con plenitud. Según ésta teoría, la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien, que sea necesario que tal ineficacia sea declarada por parte de la autoridad y, por consiguiente, la nulidad o invalidéz del acto.

Entonces, cuando el acto administrativo carece de alguno de sus elementos o éstos están mal conformados, o bien sus requisitos o modalidades también faltan, o no se dan tal como lo previene la Ley, se esta en presencia de un acto irregular, misma que tiene como consecuencia la falta parcial o total de los efectos del acto; por lo que debemos precisar de que irregularidades puede ser objeto el acto administrativo y cuáles serán las ineficacias derivadas de esas irregularidades.

- a) Falta de sujeto.-** Ésta trae como consecuencia la falta del acto administrativo, porque si no hay sujeto, obviamente no existe posibilidad de emitirse el acto; por lo que en éste caso estamos en presencia de una inexistencia. Sin embargo, tratándose de una incompetencia, la falta será total o parcial, dependiendo del grado de incompetencia.
- b) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia.-** Ésta falta acarrea la ineficacia completa del acto; sin embargo, los vicios de la voluntad podrán modificarse en ciertos casos, siempre que así lo disponga la Ley.
- c) Falta de objeto.-** Ésta conduce a la ineficacia total del acto administrativo. La ilicitud del objeto también acarrearía que se deje sin efectos el acto.

- d) Falta de forma.- Ésta genera completa falta de efectos del acto, cuando la norma requiere que el acto sea escrito; en otros casos, la falta de forma del acto, trae como consecuencia la ineficacia total o parcial según lo que determinen las Leyes que exigen la forma.
- e) Falta de motivo.- No provoca la ineficacia inmediata del acto y puede ser anulado posteriormente, por la autoridad emisora del mismo, por su superior jerárquico o por mediante los diversos medios de defensa.
- f) Falta de oportunidad.- No constituye una causa de ineficacia del acto, y su apreciación y prueba resulta complicada, al ser subjetiva y posterior a la realización del acto.
- g) Falta de finalidad.- Éste supuesto solo puede apreciarse a *posteriori* y, en nuestro país, sólo es causa de anulación, cuando se le identifica con la figura de desvío de poder.<sup>19</sup>

### 1.7. Extinción.

La extinción administrativa se define en términos generales como la desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho.

Al hablar de extinción de una relación jurídica o de un derecho, debemos de pensar que nos referimos a *“la extinción de los derechos y obligaciones derivados de un acto jurídico previamente celebrado, que obviamente queda subsistente y carente de consecuencias jurídicas así como la extinción de un derecho incorporado al patrimonio de una persona física o moral.”*<sup>20</sup>

En el Derecho Administrativo, el acto se extingue mediante los medios normales y los anormales, éstos últimos se llaman así porque no culminan

---

<sup>19</sup> Ibidem pág. 864.

<sup>20</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Ob. cit. pág. 364.

con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz.

Los medios normales comprenden:

- a) El cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración.
- b) El cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) El cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución.
- d) Cumplimiento de plazo.

Los medios anormales son los siguientes:

- i) **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. Existen diversos principios que rigen la revocación administrativa, mismos que enunciaremos a continuación.
  - Constituye un acto unilateral de la Administración Pública.
  - Generalmente, sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo.
  - No constituye una facultad discrecional de las autoridades administrativas.
  - No puede afectar los derechos adquiridos por los particulares.
  - Afecta a un acto administrativo anterior perfectamente válido y que surtió efectos.
  - Constituye un nuevo acto administrativo.
- ii) **Rescisión.-** Es 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.

- iii)** Prescripción.- Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo; los actos administrativos, prescribirán conforme lo dispongan las Leyes en el caso concreto.
- iv)** Caducidad.- Es la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un 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.
- v)** Término.- Es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los dos efectos de un acto jurídico. Puede ser suspensivo o extintivo.
- vi)** 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.
- vii)** Renuncia de Derechos.- El individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir, que mediante una manifestación unilateral de la voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar o de hacer valer un determinado derecho que le es reconocido. Ello debe ser bajo las siguientes circunstancias:
- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo o se trate de un acto de efectos inmediatos y que éstos no se hayan realizado aún.
  - Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia.
  - Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente.

- viii) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.- En lo tocante a este punto, omitiremos mayor explicación, dado que fue analizado en el título precedente.
  
- ix) Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en procesos ante Tribunales Administrativos y Judiciales Federales en materia de Amparo.- Son sentencias en las que se determinan la anulación o se declara la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por los particulares o por las propias autoridades.<sup>21</sup>

### **1.8. Silencio administrativo.**

El silencio administrativo, es una institución creada por la falta absoluta del acto, derivado de la abstención de la autoridad administrativa.

Diversos autores consideran que es una institución creada por la falta de forma del acto administrativo; sin embargo, entendemos que se trata de la abstención de la Administración Pública, y en consecuencia, es la negación misma de la actuación o acto administrativo.

Conforme a lo señalado por el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García,<sup>22</sup> La Ley reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos como consecuencia del silencio administrativo, mismos que se listan a continuación.

- a) Que el silencio de la administración equivalga a una resolución favorable a un particular.
  
- b) Que el silencio de la administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía

---

<sup>21</sup> Ibidem pp. 361 - 367

<sup>22</sup> Ibidem pp. 369-370.

de órganos superiores respecto de los interiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

- c) Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.
- d) Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

El efecto jurídico citado en el inciso a), es en ocasiones contraproducente para la autoridad administrativa, porque puede ser utilizada por los particulares para obtener ventajas por el simple transcurso del tiempo.

En el segundo caso, se trata de órganos de la propia administración sin que, para ello tenga que intervenir un particular. Mientras que, tratándose del efecto jurídico citado en el inciso c), éste se da, cuando la autoridad no resuelve en el plazo indicado y el particular, debe entender que se resolvió en forma negativa.

En el último inciso citado, el silencio de la administración, no tiene ningún efecto, dado que debe emitirse forzosamente una resolución para poder determinar el sentido de la respuesta de la autoridad al particular o a otra autoridad.

Ahora bien, por cuanto hace a la afirmativa ficta y a la negativa ficta, si bien muchos autores debaten en el sentido de señalar que todo silencio de la autoridad con referencia a los particulares, debe entenderse como una negativa ficta (a fin de evitar que obtengan absolutamente todo lo que solicitan), dando opción al particular de interponer los medios de defensa que considere pertinentes; lo cierto es que legislativamente, ambas figuras se encuentran expresamente reguladas, por lo que si un particular, pretende

determinar en qué sentido debe entender el silencio de la administración; basta con dirigirse a la Ley que regule el caso en concreto para determinar si le ha resuelto en forma favorable o, si en su caso, se trata de una negativa ficta ante la que procederían los medios de defensa que el propio particular estime pertinentes.

Tal es el caso del silencio administrativo en materia fiscal, que se ha previsto desde 1938 con la emisión del primer Código Fiscal de la Federación, en donde se determina que a falta de respuesta por parte de las autoridades a la gestión o instancia de los particulares, debe entenderse como una negativa ficta.

Ahora bien, muchos autores consideran que el silencio de la administración es contradictorio al Derecho de petición contenido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que éste último ordena que a toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido y la negativa ficta permite que no se de cumplimiento a dicha garantía.

En opinión del suscrito, la negativa o afirmativa ficta es un remiendo de la Ley ante la ineficiencia de la Administración Pública para dar debido cumplimiento a la garantía contenida en el artículo 8º Constitucional, dado que aun y cuando es favorable al particular, como sucede en la afirmativa ficta; se vulnera el mencionado derecho de petición, pues la naturaleza de esa prerrogativa es recibir la atención directa y personalizada de la autoridad, en ejercicio de los derechos civiles que todo ciudadano tiene en la relación soberana de gobierno y gobernado; y que se ve menguada mediante una ficción de la Ley, como lo es una respuesta ficta, ya sea negativa o positiva y aun cuando exista el medio de defensa para impugnarla.

## **CAPÍTULO II.**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

#### **2.1. Concepto.**

En palabras del Doctor Catrejón García, el procedimiento administrativo se define como el conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene por objeto producir un acto administrativo, y tiene dos elementos esenciales: 1. Que los actos que conforman el mismo deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo, en este caso se habla de un procedimiento previo; y 2. La ejecución voluntaria o forzosa, según el caso, ya sean internas o externas.<sup>1</sup>

Antes de iniciar al análisis del Procedimiento Administrativo, cabe hacer notar la diferencia entre proceso y procedimiento, pues frecuentemente la propia Ley los ha considerado sinónimos; un ejemplo es la denominación de la recién creada Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando en la especie se trata de una Ley eminentemente procesal, al regular en concreto el proceso jurisdiccional tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desde un punto de vista gramatical, proceso alude a una sucesión de actos, vinculados entre sí, respecto de un objeto común. El proceso es por su propia naturaleza, dinámico.

Jurídicamente hablando, el proceso se considera como el conjunto de actuaciones que se realizan en sede judicial y que concluyen con una sentencia. Visto lo anterior, se puede considerar que el proceso tiende a la satisfacción de una prestación por vía jurisdiccional.

---

<sup>1</sup> Ibidem pp. 397 y 398.

Para los procesalistas, el proceso es judicial o jurisdiccional; en este aspecto, serán procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos de poder administrativo que solucionan conflictos.

Hugo Rocco<sup>2</sup>, indica que el proceso es el conjunto de las actividades del Estado. y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma que derivan; desde éste punto de vista, el proceso exclusivamente es analizado en el aspecto instrumental, es decir, procesal.<sup>3</sup>

Cipriano Gómez Lara, señala que *“entendemos por proceso un conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una Ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dominarlo.”*<sup>4</sup>

Para De Pina, el proceso se puede definir como *“el conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.”*<sup>5</sup>

Así, podemos concluir que proceso es un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del sujeto, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Entonces, el proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto.

---

<sup>2</sup> Citado por ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. Cit., pp. 678-679.

<sup>3</sup> Ibidem pp. 678-679.

<sup>4</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. Editorial Harla, México, 1990. pág. 132.

<sup>5</sup> DE PINA, Rafael. Ob. Cit. pág. 493.

Por consiguiente, el fin normal del proceso es la obtención de una sentencia que en forma vinculativa, resuelve entre partes una controversia sobre derechos substanciales.

Con el proceso, se pone a caminar la máquina judicial, produciéndose un complejo de fenómenos que se suceden unos a otros pero mantienen entre sí una solidaridad constante, donde finalmente el proceso puede considerarse como un medio o instrumento para la elaboración de la verdad con la justa aplicación del derecho al caso concreto.

Por cuanto hace al procedimiento, éste deriva del verbo latino *procedo*, que a su vez se compone de los vocablos *pro*, que significa adelante y *cedo*, que significa marchar, por lo que según su acepción etimológica, implica marchar adelante, dando la idea de un camino que debe seguirse para arribar a algún resultado dado.<sup>6</sup>

En el lenguaje coloquial, procedimiento expresa, manera de hacer la serie de reglas, técnicas, legales, etc., que regulan una determinada actividad humana. En el lenguaje forense, la palabra procedimiento se emplea, impropriamente, como sinónima de juicio, de pleito y de proceso. No obstante, ésta palabra tiene una significación clara y específica: expresa la forma exterior del proceso; la manera como la Ley regula las actividades procesales, la forma o el rito a que éstas deben ajustarse.

Así, Acosta Romero define procedimiento como *“un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, y lo diferencia del proceso, ya en éste hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y en el procedimiento en realidad no busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.”*<sup>7</sup>

Gómez Lara, nos señala que *“el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos*

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit. pág. 679.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

*en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.*<sup>8</sup>

El procedimiento se refiere a la forma de actuar. Hay variados procedimientos jurídicos, por ejemplo, en los procedimientos administrativos, encontramos las formas de actuación, las conductas por desarrollar en la actuación del particular frente al Estado, como en los casos de solicitar una licencia o permiso.

Serra Rojas, nos dice que *“el procedimiento son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución de un proceso.”*<sup>9</sup>

En ocasiones, se ha utilizado el vocablo proceso como sinónimo de procedimiento, no obstante, los significados son diferentes, en tanto que el procedimiento es la acción o modo de obrar, mientras que el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional.

Este criterio sigue Calamandrei, al señalar que proceso y procedimiento, *“si bien se suelen utilizar como expresiones sinónimas, tienen una significación técnica diferente, por cuanto procedimiento indica con más propiedad el aspecto exterior del fenómeno procesal.”*<sup>10</sup>

Proceso y procedimiento son, conceptos jurídicos diferentes que deben ser distinguidos, pues la doctrina es uniforme en aceptar que si todo proceso comporta un procedimiento, no todo procedimiento constituye un proceso.

---

<sup>8</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano. Ob. Cit. pág. 290.

<sup>9</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit. pág. 285.

<sup>10</sup> CALAMANDREI. *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, 1981, Vol. I, pág. 318.

Fiorini<sup>11</sup> señala, que proceso y procedimiento no son conceptos idénticos, puesto que si el proceso implica un contenido funcional y una idea de esencia institucional, el procedimiento implica, en cambio, el desarrollo del proceso, es decir, las formas particulares de una trama, como manifestación de una actividad que procura el logro de un cometido especial.

Podemos concluir, señalando que el proceso es un conjunto de actos cuyo enlace y sucesión está determinado por la necesidad de lograr la consecución de un específico fin, y cuyo resultado es el dictado de otro acto que adquiere el carecer de elemento conclusivo o final del proceso; en tanto el procedimiento, suministra los elementos integrativos del proceso, teniendo en cuenta la finalidad perseguida por el proceso en sí mismo.

#### **A) Naturaleza.**

El procedimiento administrativo contribuye a la perfección de las decisiones administrativas y tienen como fundamento el orden jurídico administrativo. Éste constituye un método para ejecutar las Leyes administrativas y es por su conducto que se asegura el cumplimiento del principio de legalidad.

En términos generales, toda la actuación desarrollada por el Estado, que pueda afectar la esfera jurídica de los particulares debe ser realizada siguiendo una serie de pautas o líneas previamente establecidas por el orden normativo, ya que de lo contrario se incurre en ilegalidad. A la función administrativa no le son indiferentes éstas ideas. La voluntad del órgano administrativo debe manifestarse precisamente observando las reglas legales establecidas para tal efecto. La generación del resultado de la actividad administrativa, no puede dejarse al libre arbitrio de la autoridad, toda vez que ésta podría vulnerar las garantías del administrado.

---

<sup>11</sup> FIORINI. *Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico*, Buenos Aires, 1971. pp. 13-19.

Esto es, el procedimiento administrativo adquiere importancia, cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares.

## **B) Generalidades.**

Si bien, el procedimiento administrativo es regulado en forma genérica por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, muchos autores indican que el fundamento constitucional de dicha Ley, es de procedencia dudosa.

Ello obedece a que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguna de sus primeras XXIX fracciones, expresa la facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de procedimiento administrativo. Sin embargo, es evidente que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco tiene esa facultad expresamente conferida en ninguno de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se estima que los legisladores reconocen esa circunstancia, y prueba de ello lo es la exposición de motivos; en ella se expresa que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se emite con fundamento en lo dispuesto por el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en tal disposición se faculta implícitamente al legislativo para formular Leyes de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativa, función que de forma expresa se contiene en el artículo 89, del propio texto constitucional, al igual que en los artículos 14 y 16 constitucionales, que refieren al principio de legalidad y de debido proceso.

Entendemos entonces que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, misma que regula satisfactoriamente la organización y sistematización de los actos emanados de una autoridad administrativa, encuentra su base constitucional en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es evidente que el procedimiento

administrativo constituye una garantía constitucional y administrativa, que tiene como finalidad asegurar el interés general, (mantenimiento de la eficacia y seguridad en los servicios públicos), y el interés de los particulares (asegurando al particular los intereses que le reconoce la Ley, evitando la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios).

## **2.2. Principios.**

El procedimiento administrativo se rige por pautas o directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo, como señala Dormí, quien divide los principios del procedimiento en sustanciales y formales.<sup>12</sup>

Se denominan principios sustanciales por considerar que son de jerarquía constitucional y que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo. Estos principios son el de legalidad, el de defensa y el de gratuidad.

**A)** El principio de legalidad esta integrado por cuatro aspectos: el primero es la normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; el segundo es la jerarquía normativa, toda vez que las normas u ordenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; el tercero es la igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; el cuarto y último es la racionalidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

---

<sup>12</sup> Citado por DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1989, pp. 159-162.

**B)** El principio de defensa, integra el derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

**C)** El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares. Por otro lado, se les llama principios formales porque son de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales. Estos son los de oficialidad, información y eficacia.

**D)** El principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

**E)** El principio de informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

**F)** El principio de eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

Por su parte, el maestro Castrejón García<sup>13</sup>, precisa que debemos hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración, pues esta última se rige por los siguientes principios:

- a)** Actuación de oficio (inquisitivo);
- b)** Forma escrita;
- c)** Rapidez de procedimientos y técnicas;
- d)** Flexibilidad;
- e)** Actuación bajo el principio de legalidad;

---

<sup>13</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Ob. cit. pp. 399 y 400

f) Rapidez en las resoluciones.

Por otra parte, como nos enseña Miguel Acosta Romero el procedimiento en el que intervengan los particulares debe llenar, de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos como lo son que sea por escrito, fundado y motivado, y que se otorgue al particular la garantía de audiencia; que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso, por los motivos previstos en la Ley y con el contenido y finalidad que la misma haya designado para cada caso.<sup>14</sup>

Conforme a lo anterior, una de las características del procedimiento administrativo, corresponde a la actuación de oficio por parte de la autoridad administrativa, lo que significa, que no requiere la solicitud de un particular para poder llevar a cabo las funciones que por Ley le son encomendadas.

De la misma forma, y como hemos precisado en páginas anteriores, el procedimiento administrativo, requiere de una formalidad esencial, como lo es la forma escrita, ya que a través de ésta se brinda certeza a los particulares y a los propios funcionarios, de los pormenores o actuaciones que se llevan a cabo en el desarrollo del procedimiento administrativo y que finalmente lo integran.

Por cuanto hace a la rapidez del procedimiento, las técnicas, la flexibilidad y la rapidez en las resoluciones; éstas características constituyen las destrezas o pericias de las cuales se vale la autoridad administrativa para hacer eficiente el desempeño de sus funciones, características que generalmente se encuentran determinadas por Ley.

Finalmente, como reza el principio de derecho *“la autoridad solo puede hacer todo aquello que le este expresamente conferido”*, es evidente, que la autoridad administrativa al llevar a cabo un procedimiento, así como

---

<sup>14</sup> ACOSTA ROMERO, Ob. cit. pág. 569

cualquier actuación que pueda afectar los intereses de los particulares, debe hacerlo apegándose a las facultades que tiene conferidas por Ley; así, debe actuar siempre bajo el riguroso principio de legalidad.

Además, podemos considerar que el derecho a la legalidad de los actos de administración pública del que deben gozar los administrados, se integra por una serie de derechos como son:

- a) El derecho a la competencia.
- b) El derecho a la forma.
- c) El derecho al motivo, y
- d) El derecho a la fundamentación.

Ahora bien, diversos autores como Narciso Bassols<sup>15</sup>, consideran que debería permitirse al particular tener conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a decidirse, de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, así como que se le dé oportunidad de presentarse a fin de salvaguardar su garantía de audiencia.

En concordancia con lo anterior, los tratadistas estiman que dentro del procedimiento administrativo, debiera organizarse un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe, que agotada la tramitación se dé oportunidad a las partes para alegar y que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución expresa que decida las cuestiones debatidas.

Sin embargo, es evidente que un procedimiento de ésta índole sería copia del proceso jurisdiccional.

Así, es de considerarse que debe existir un equilibrio entre el interés particular y el interés general, porque es incuestionable que cuando se trata

---

<sup>15</sup> Ibidem pág. 568.

de actos que no afectan los intereses del particular no existe afectación a su garantía de audiencia; y con ello no se afectan las garantías de los particulares.

En este sentido, si tratándose de actos que afecten los intereses del particular, es conveniente otorgarle audiencia; lo cierto es que dicha audiencia no debe consistir en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa, esto es, notificar al particular todas y cada una de las actuaciones dentro del procedimiento; porque extremar en ello, sería tanto como permitir al particular un nuevo y poco funcional medio de defensa, dado que para ello cuenta con el recurso administrativo, el juicio contencioso administrativo y en última instancia, el juicio de amparo.

A mayor abundamiento, si bien es cierto que la administración persigue el bien común, no menos cierto es que cuando se afecten de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia; así, en nuestro Derecho, el particular tiene expedita la facultad de interponer el medio de defensa que considere pertinente, en contra de un acto de autoridad que afecte sus intereses jurídicos.

### **2.3. Sujetos.**

Los sujetos del procedimiento administrativo, son la Administración Pública y el interesado administrado, es decir, gobierno y gobernado.

**A) La Administración Pública:** Por lo que hace a la administración pública, su actuación en el procedimiento administrativo es muy distinta a la que tiene en un proceso administrativo o en un proceso en general, pues en estos últimos aparece siempre como parte procesal frente a otra parte procesal, sujeta siempre a la decisión de otro sujeto supraordenado que decide la litis; mientras que en el procedimiento administrativo, es la administración pública la que decide, en ejercicio de sus prerrogativas y de

la potestad que le reconoce un ordenamiento jurídico, para dictar decisiones obligatorias y ejecutivas, en la realización de sus fines.

En el procedimiento administrativo, el ente público en cada caso competente y a través de sus órganos, será el que decida la cuestión planteada, como sujeto de derecho que trata de realizar sus intereses y parte interesada en esa relación jurídica; a diferencia de cuando el Estado realiza funciones jurisdiccionales en que incide como tercero imparcial, en una relación jurídica de la cual no es parte.

La administración pública es incuestionablemente titular de un interés, pero del interés público, y también es parte, pero una parte que adopta una posición especial; porque para el Estado y demás entes públicos, el derecho nunca puede constituir un marco de actuación al igual que para los administrados, pues no pueden olvidar su naturaleza y fines; de ahí que se hable de imparcialidad administrativa y de que haya llegado a consagrarse en una norma constitucional, pero que no constituye una condición superior a la de parte, sino que únicamente es una justicia de la parte y su solidaridad en la relación con los fines generales del ordenamiento y de las otras partes.<sup>16</sup>

La administración pública a través de sus órganos y estos en su carácter de personas jurídicas, pueden ser considerados desde el punto de vista abstracto; como un conjunto de competencias, atribuciones, medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones; y desde el punto de vista concreto, donde el órgano se nos presenta como la persona física en la que se personifica aquel conjunto de atribuciones, competencias y funciones que constituyen la concepción abstracta, es decir, el servidor público que actúa como titular de aquellas competencias.

**B) El Administrado:** Frente a la administración pública, aparecen los Administrados, igual llamados Interesados o particulares, también como

---

<sup>16</sup> GONZÁLEZ PEREZ, Jesús . *Procedimiento Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México 1997, pag. 61 - 63

sujetos en el procedimiento administrativo; quienes a diferencia de las personas físicas que devienen titulares de un órgano administrativo, conservan su calidad de particular, en cualquiera que sea su relación con la administración pública, de ahí, en palabras de González Pérez; toda persona, en cuanto particular, es administrado.<sup>17</sup>

Esta calidad, puede encontrarse en las más diversas posiciones, dependiendo del tipo de acto y procedimiento administrativo en que se vea involucrado el administrado; el de contribuyente, el expropiado, el contratista de obras públicas, el concesionario, etc., lo anterior, bajo los siguientes principios:

- a) El sometimiento al Derecho Administrativo. Esto es que no tendrá esa calidad ente cualquier relación que se sostenga con la Administración pública, como sucede con las reguladas por el derecho común; sino que el administrado es lo que Cuevas califico como “particular público”, esto es, el particular “en cuanto queda ligado, objetiva y subjetivamente a los sujetos oficiales para algo de carácter público por un enlace en el que interviene mas o menos inmediatamente el poder público”, dicho de manera mas simple, el particular en cuanto sujeto del derecho público.<sup>18</sup>
- b) No es administrado, el titular de un órgano Administrativo en el ejercicio de sus funciones. Se dice lo anterior, pues deja de ser administrado para convertirse en autoridad o funcionario en el mas amplio sentido, pues reúne características bien definidas y que puede ser designado en contraposición al administrado, como administrante; diferencia mas bien sociológica que formal.<sup>19</sup>

En términos generales, el administrado es el que interviene o puede intervenir en el procedimiento administrativo, y lo hará, siempre y cuando

---

<sup>17</sup> Ibidem pág. 63.

<sup>18</sup> CUEVAS, *La teoría jurídica del administrado*, Revista de Derecho Público, año I numero 3, Págs. 73 y ss, cit. por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Op. Cit. Pág. 68.

<sup>19</sup> Ibidem pág. 69.

cuenta con capacidad para ello, por si mismo o por conducto de su legitimo representante, en los términos del derecho común; y tenga legitimación, característica que consistente en ser titular de un derecho subjetivo, que indudablemente sea motivo o consecuencia del procedimiento administrativo de que se trate.

#### **2.4. Objeto.**

Cada procedimiento administrativo, bien se incoe de oficio o a petición de parte, tendrá un objeto específico, delimitado por la naturaleza del mismo y por el acto de iniciación, así, la resolución que en el se adopte, vendrá delimitada por el objeto propio del procedimiento.

Debido a que la función publica se materializa a través del procedimiento administrativo, el objeto será la concreta función que en el mismo se realice; lo que nos lleva a considerar que el objeto de la función pública, es el objeto del procedimiento administrativo, y en tanto, de este último dependen las potestades del órgano administrativo que conoce de el y la validéz del acto que ponga fin al mismo.

Conforme a lo que señala el maestro González Pérez, el acto iniciador del procedimiento administrativo, será decisivo para delimitar el objeto, dentro del ámbito que el ordenamiento le asigna al tipo de que se trate; y atentos los siguientes principios:

- a) Que si se inicia a instancia del administrado, la petición no será vinculante ni decisiva para delimitar el objeto. El interés público que siempre esta presente en todo procedimiento administrativo, exige reconocer al órgano administrativo ante el que se tramita, la potestad de plantear y resolver cuestiones no planteadas por el interesado con dos limitaciones; primera: que estén dentro de los limites objetivos del procedimiento de que se trate, y segunda: que siempre se respete el principio de contradicción, sometiendo a la

consideración de los interesados la cuestión que plantee, concediéndoles al efecto un plazo prudente.

- b) Que tanto se inicie de oficio o a instancia del interesado, la delimitación inicial podrá alterarse a lo largo del procedimiento, por parte del interesado o por parte de la administración, con los dos límites señalados y con la garantía de audiencia; y
- c) Que el acto administrativo que ponga fin al procedimiento, deberá versar sobre el que fue su objeto “determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la Ley (artículos 3º, II, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 6º III, de la Ley del Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal).<sup>20</sup>

## **2.5. Clases de Procedimiento.**

Aún cuando el procedimiento administrativo puede revestir diversas clases o diversas formas de manifestarse, lo cierto es que ni los autores ni la legislación concuerdan en este sentido, sin embargo, retomando algunas opiniones, podemos considerar lo siguiente.

Según el criterio de Andrés Serra Rojas<sup>21</sup> el procedimiento administrativo, puede agruparse en los siguientes tipos:

- a) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
- b) El procedimiento administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior.

---

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 81

<sup>21</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Ob cit. Pág. 278.

- c) El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
- d) El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.
- e) El procedimiento revisor cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
- f) Los procedimientos especiales.

Las formas de procedimiento anteriormente listadas, se dan en las tres fases más particulares del procedimiento administrativo que son, la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia.

De ésta forma, el maestro Andrés Serra Rojas nos enseña que la función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales y técnicas, necesarias para formar la voluntad de la administración pública; ellas señalan los causes completos o conjuntos de reglas, a través de las cuales se elabora el acto administrativo o declaración de la voluntad administrativa.<sup>22</sup>

Sin embargo, Acosta Romero<sup>23</sup> señala otra forma de clasificar los tipos de procedimiento administrativo, entre los que se encuentran los siguientes:

i) El procedimiento interno y externo. El primero de ellos, se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en un ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y puede ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, resolución o posterior de ejecución. El procedimiento externo es el que interfiere la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

ii) El procedimiento previo y de ejecución; en donde existen actos administrativos que requieren de un procedimiento previo, por ejemplo, la

---

<sup>22</sup> Ibidem pág. 279.

<sup>23</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit. Págs. 882-883.

expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, para determinar su conveniencia; cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

iii) También existen actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, como los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción por parte del Estado para su ejecución, excepto que el contratista incurra en incumplimiento.

iv) Finalmente, nos encontramos con el procedimiento de oficio y a petición de parte. Será de oficio, o también denominado vinculatorio, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones; a petición de parte, se considera el procedimiento que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o bien, para la ejecución de determinado acto.

Según Delgadillo Gutiérrez, también existen los procedimientos de oposición, revisor y sancionador.<sup>24</sup>

El procedimiento de oposición se inicia por lo general dentro de otro procedimiento durante la fase de instrucción como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Se encuentra en las inconformidades en las que, al no ser instancias, el particular sólo aporta su punto de vista, respecto de hechos que la autoridad analiza; también se puede presentar durante el procedimiento de un otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

El revisor, se produce respecto de un procedimiento anterior y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Por lo general se realiza por la interposición de recursos.

---

<sup>24</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Op. cit. pp. 164-165.

Por ultimo, el procedimiento sancionador se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, y en virtud del incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares (correctivo) o de los empleados de la propia administración (disciplinario).

## CAPÍTULO III.

### EL SISTEMA DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.

#### 3.1. Concepto de Infracción Administrativa.

La palabra infracción deriva del latín *infractio*, que significa quebrantamiento de Ley o pacto<sup>1</sup>. Es este sentido la infracción en lo general es la trasgresión – quebrantamiento a una norma jurídica, por lo tanto la Infracción Administrativa es la violación a un Reglamento o Ley de carácter Administrativo, es decir, a una norma jurídica que tenga que ver con la actividad y cometidos de la Administración Pública.

Según James Goldchmidt, la conducta antiadministrativa es la omisión de prestar ayuda a la administración estatal dirigida a favorecer el bienestar público o el estatal, su peculiaridad es “la omisión de algo que favorece un fin”; se trata de una mera oposición a una disposición emitida para favorecer la actividad administrativa del Estado.<sup>2</sup>

Por su parte Sáinz de Bujanda, considera a la infracción como la conducta típica, antijurídica y culpable con la que se cumple una obligación fiscal patrimonial o formal de la que es responsable una persona individual o colectiva, que debe ser sancionada con pena económica, por un órgano de la administración.<sup>3</sup>

Al respecto el Dr. Castrejón García, objetivamente remembra al señalar que el Título IV, capítulo I, del vigente Código Fiscal de la Federación, intitulado “De las Infracciones”; omite dar definición de infracción, a diferencia del Código Aduanero de 1952, que si establecía el concepto de infracción en el artículo 553, el cual la definía: “infracción es

---

<sup>1</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Ob. cit. Tomo II pág. 245

<sup>2</sup> LOMELÍ CERESO Margarita. *Derecho Fiscal Represivo*, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág.121.

<sup>3</sup> SÁINZ DE BUJANDA, Fernando. *Entorno a la Naturaleza de la Actividad Financiera* cit. por CASTREHÓN GARCÍA, Ob. cit. Tomo II, Pág. 245.

toda violación a un precepto de este Código, consistente en hacer todo lo que se prohíbe”.<sup>4</sup>

En materia Administrativa, se dice que existen tres clases de trasgresiones:

- a) Las faltas de policía llamadas a veces impropriamente, “delitos de policía”; y que están constituidas por las desobediencias a los reglamentos policíacos, de tránsito o a otras disposiciones que tiene por objeto conservar el orden público.
- b) Las contravenciones a las normas que establecen deberes de los particulares hacia la Administración Pública, conocidas comúnmente como “Leyes administrativas”; tales como los ordenamientos relativos a pesas y medidas, aguas, pesca, energía eléctrica, etc. Entre éstas normas sobresalen por su importancia económica , las Leyes tributarias o fiscales.
- c) Las faltas de disciplina o contravenciones a los reglamentos o Leyes que rigen una especial relación de subordinación entre ciertas personas y la Administración, por motivos de interés público, por ejemplo, los vínculos existentes entre los funcionarios y empleados públicos, con la Administración, los notarios, etc.<sup>5</sup>

Cabe señalar que la presente investigación ampliará en el Capítulo Cuarto, el estudio respecto de las primeras enunciadas; específicamente por lo que hace a las infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

### **3.2. Elementos de Infracción Administrativa.**

---

<sup>4</sup> Ibidem pág. 246.

<sup>5</sup> LOMELÍ CERESO Margarita. Op. Cit. Pág. 177 - 178.

Los elementos que se requieren para que se de una infracción administrativa, son los siguientes:

i) Que exista en la Ley una obligación de carácter administrativo, ya sea sustantiva de contenido patrimonial o formal, es decir, de hacer, de no hacer o tolerar, tendiente a colaborar con la administración pública en su tarea.

ii) Se necesita que se de una conducta que constituya el incumplimiento antijurídico y culpable de esa obligación; trátase de un incumplimiento total o parcial e inclusive de un cumplimiento extemporáneo, o realizado de modo diverso.

iii) Debe establecerse en la Ley que el incumplimiento esta tipificado como infracción, esto es, debe estar descrita en la Ley esa conducta indebida.

iv) En la misma Ley debe establecerse la sanción que se impondrá en caso de incumplimiento, consistente en una pena económica o corporal.

v) La competencia para juzgar la infracción y sancionarla tiene que estar asignada por el ordenamiento jurídico a un órgano de la Administración Pública.<sup>6</sup>

El maestro Castrejón García, clasifica a las infracciones de la siguiente forma:

- a) Por la afectación a la norma jurídica vigente. Esto es, tomando en cuenta la manera en que la conducta del sujeto afecte al ordenamiento jurídico, pudiéndose clasificar las infracciones en, de daño y de peligro: de daño es cuando no

---

<sup>6</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Ob. cit. Tomo II pp. 246-247.

se cubre en forma total o parcial un pago y las infracciones de peligro son aquellas en las que no se cumplen obligaciones formales de hacer, no hacer o de tolerar, con la finalidad de sustraerse de las obligaciones

- b) Por el impacto susceptible de ser producido. En este tipo se encuentran las infracciones graves o leves: las graves son aquellas que en las que la conducta del sujeto afecta de manera considerable a la administración pública y las infracciones leves son aquellas que el impacto que producen, no trae como consecuencia un daño considerable a los cometidos de la Administración Pública.
- c) Por el tipo de conducta realizada. Éstas infracciones pueden ser por la realización de una acción antijurídica o por omisión de actos obligados por las normas.
- d) Por el lapso de tiempo que transcurre en la comisión de la infracción. Puede ser instantánea o continua, la primera es aquella que inicia y termina en el mismo momento en que se comete, y la infracción continua, es aquella que inicia en un momento determinado y sus consecuencias continúan a lo largo del tiempo hasta que la autoridad se da cuenta de la infracción, mediante sus facultades de comprobación.<sup>7</sup>

La infracción administrativa es consecuencia de la realización de una conducta por parte del administrado, y sobre la naturaleza de ésta conducta la doctrina ha discutido sobre si la culpabilidad, en cualquiera de sus dos grados: el dolo y la culpa, constituye un factor indispensable para que exista la responsabilidad por contravenciones a las disposiciones administrativas.

---

<sup>7</sup> Ibidem Tomo II, pp. 246 - 247

Según algunos autores la responsabilidad de carácter administrativo nace por el solo hecho de la infracción, y la culpabilidad se presume por la sola comprobación de la desobediencia a la norma; esta corriente se inclina por una responsabilidad objetiva que no distingue entre dolo y culpa, y que no toma en cuenta las condiciones personales del infractor, sino solo la trasgresión a la norma y las consecuencias que causo o pudo haber causado.

Por otro lado, existe una corriente doctrinaria que analiza con mayor penetración la naturaleza de las infracciones administrativas, y que considera que sí se presenta en ellas el elemento culpabilidad, aunque tenga características peculiares que la diferencian de culpabilidad penal propiamente dicha. Adolf Merkl, citado por Margarita Lomelí Cerezo, objeta que se defina a la trasgresión administrativa como mera antijuricidad objetiva que carece del momento culposo, señalando que el derecho positivo posee plena libertad para fijar como condición previa de la trasgresión, la culpa; puede exigirla para ciertas figuras y excluirla para otras, puede aceptar las formas de culpabilidad del Derecho Penal Judicial o crear formas especiales para el Derecho Penal Administrativo.<sup>8</sup>

El Dr. Miguel Ángel García Domínguez<sup>9</sup> considera que dada al identidad ontológica entre las infracciones y los delitos, la culpabilidad es un elemento esencial de las primeras, por lo que éstas pueden cometerse por dolo o culpa. El propio autor, señala que si el cumplimiento de la infracción administrativa ha sobrevenido por caso fortuito o fuerza mayor, no sería razonable exigir que se impusiera una multa, principio que se encuentra taxativamente consignado en el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación. El citado precepto establece en la parte conducente:

**Artículo 73.-** No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya

---

<sup>8</sup> LOMELI CEREZO, Ob. cit. pp. 179 - 180.

<sup>9</sup> Ibidem pág. 180

incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito.

En este sentido, la disposición antes transcrita, equivale a aceptar el elemento culpabilidad en la infracciones administrativas, ya que en el supuesto de encontrarse en una causa de fuerza mayor o un caso fortuito; no existe culpa ni dolo, en el sujeto que incurre en la contravención a una disposición administrativa.

Es importante señalar que aun cuando el precepto antes citado se refiere a infracciones fiscales (tributarias), es de señalarse que éstas también son administrativas pues su observancia esta a cargo de autoridades de la Administración Pública, y no de corte judicial o legislativo; por lo que el principio que ahí se contempla forma parte la concepción del derecho mexicano, en lo que respecta a infracciones administrativas.

El citado autor también sostiene que la esencia de la culpabilidad reside en: *“la exigibilidad de conducirse de acuerdo con el deber de respetar las disposiciones jurídicas; el mero psicológico, intención o negligencia, asume rango jurídico y se transforma en dolo o culpa, si se demuestra que el proceder intencional o negligente, pudo o debió evitarse; es decir, si se concluye en el juicio referido al hecho psicológico, que era exigible al actor obrar de modo distinto a su conducta intencional o imprudente”*<sup>10</sup>

Refuerza la anterior consideración, lo previsto en la fracción II del artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en donde se contempla como elemento de motivación de las resoluciones que recaen a las infracciones administrativas, el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.

### **3.3. Concepto de Multa Administrativa.**

---

<sup>10</sup> Ibidem. pág. 181.

La multa Administrativa es la sanción pecuniaria por el incumplimiento de un deber previsto en una Ley o reglamento administrativo, de carácter aflictivo o intimidatorio.

Para algunos autores la multa ha sido considerada como una sanción o medida cuyo fin es exclusivamente reparatorio, característica que en materia tributaria se le atribuye a los recargos.

Según Otto Mayer la multa no solo constituye un daño que se inflige al culpable, sino que también existe una ventaja para el Tesoro público, pues el Estado se debe una indemnización por el aumento en los gastos de vigilancia que semejantes empresas le ocasionan y por las pérdidas que sufre en virtud de los daños motivo de otras infracciones no castigadas; *“quien es atrapado una vez, pagara también por todos los otros”*<sup>11</sup>.

En palabras de Lomelí Cerezo, la multa administrativa tiene un fin primario de represión de la violación de la norma administrativa cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación, el contenido pecuniario de la misma que beneficia indudablemente al fisco es una característica de orden secundario, pues efectivamente las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las trasgresiones a las disposiciones legales<sup>12</sup>.

En general, la multa administrativa es la consecuencia económica - jurídica por la infracción a una norma administrativa; su existencia en el derecho mexicano encuentra fundamento constitucional en el primer párrafo del artículo 21 de nuestra Carta Magna, y en diversas Leyes y reglamentos de carácter administrativo que prevén su imposición, como medio de coacción para lograr su observancia, y en tanto, el cumplimiento los fines que justifican su existencia (el bien común, seguridad pública, recaudación, etc.).

---

<sup>11</sup> Ibidem. pág. 170.

<sup>12</sup> Ibidem. pág. 172.

### **3.4. Elementos de la Multa Administrativa.**

En términos del artículo 16 y 22 Constitucionales y de la interpretación que de los mismos ha realizado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, según la tesis de jurisprudencia que se puede ver en el apéndice de jurisprudencia del año 1987, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, paginas 33 y 34; la multa administrativa esta integrada por los siguientes elementos:

- a) Debe ser en un documento por escrito firmado por la autoridad competente material y territorialmente.
- b) La multa debe estar debidamente fundada, es decir, que se expresen con precisión los preceptos legales aplicables al caso.
- c) Debe estar debidamente motivada, señalando con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de las multas, debiendo existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.
- d) Para evitar que la multa sea excesiva se tome en cuenta la gravedad de la infracción, esto es, el acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, así como la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del infractor.
- e) Tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre un mínimo y un máximo, que por cierto deben ser todas pues por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las multas fijas son inconstitucionales por excesivas; deben invocarse las circunstancias y las razones por las que se considere aplicables al caso concreto, el máximo o cierto monto intermedio

que no sea el mínimo, pues por interpretación del máximo tribunal citado, se ha establecido que las multas mínimas no necesitan mayor motivación al respecto.

En alcance a lo anterior, se transcriben los criterios jurisprudenciales antes citados:

Jurisprudencia, Registro: 181099, Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, p. 283, tesis 2a./J. 93/2004, Constitucional, Administrativa.

**MULTA. EL ARTÍCULO 239-B, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO PARA SU CUANTIFICACIÓN, NO VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 31 DE DICIEMBRE DE 2000).** El artículo 239-B, fracción III, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1o. de enero de 2001, establece para la cuantificación de las multas un parámetro entre un mínimo y un máximo, así como el deber de la autoridad sancionadora de considerar el nivel jerárquico del funcionario, su reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que no son fijas las multas cuando en el precepto respectivo se señala un mínimo y un máximo; de ahí que, el referido numeral no viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no establece una multa fija, sino que al incluir un mínimo y un máximo permite a la autoridad individualizar la sanción de acuerdo con la gravedad de la infracción y con la capacidad económica del infractor, la cual se refleja en su nivel jerárquico o en cualquier otro elemento que revele la situación particular del funcionario. Además, el parámetro mínimo de treinta días de salario que prevé el indicado artículo 239-B, fracción III, no es excesivo en sí mismo ya que, por un lado, la cuantía de la sanción guarda estrecha relación con la gravedad de la conducta desplegada por el funcionario, y, por otro, porque la determinación de dicho límite constituye un ejercicio válido de la potestad legislativa, que permite determinar en qué medida una conducta infractora afecta al orden público y al interés social, así como precisar cuál es el monto suficiente de la sanción pecuniaria para desalentar su comisión.

Contradicción de tesis 74/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Octavo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 23 de junio de 2004. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Delgado Durán.

Tesis aislada, Novena Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Agosto de 2001 Tesis: 2a. CXLVI/2001 Página: 242 Materia: Administrativa.

**MULTA FISCAL MÍNIMA. SI BIEN SU FALTA DE MOTIVACIÓN EN CUANTO AL MONTO DE LA CUANTÍA IMPUESTA NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO, ELLO NO IMPLICA QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA SE ABSTENGA DE VALORAR LAS CIRCUNSTANCIAS QUE PERMITEN INDIVIDUALIZAR LA SANCIÓN.** Si bien es cierto que conforme al criterio sostenido por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/99, visible en la página 219 del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a diciembre de 1999, la circunstancia de que la autoridad administrativa no exprese los motivos que la llevaron a imponer el monto mínimo por el que puede establecerse una sanción pecuniaria, no puede considerarse como un vicio formal que amerite la concesión del amparo por transgresión a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que una vez acreditada la existencia de la conducta infractora el monto de aquélla no podrá ser inferior, también lo es que tal criterio no implica que las autoridades administrativas, cuando impongan una sanción pecuniaria por el monto mínimo que la Ley prevé, puedan abstenerse de valorar las circunstancias de hecho que permiten individualizar la multa respectiva. Lo anterior es así, porque en caso de que la sanción se imponga por ese monto, tal conclusión deberá tener su origen, necesariamente, en el hecho de que se advierta la inexistencia de agravantes que justifiquen una sanción más elevada.

Amparo directo en revisión 406/2001. Promotora Villavera, S.A. de C.V. 15 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 127/99 citada, aparece publicada con el rubro: "MULTA FISCAL MÍNIMA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE NO SE MOTIVE SU IMPOSICIÓN, NO AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL".

### **3.5 Requisitos Constitucionales de la Multa.**

Antes de hacer un recuento de las garantías individuales que debe contemplar una multa administrativa para decirse constitucional; es importante destacar que la existencia de la multa administrativa en el

derecho mexicano encuentra su origen en el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que por una parte contempla este tipo de sanción y por otra otorga la facultad sancionadora a la autoridad administrativa; de donde deviene su nombre: MULTA ADMINISTRATIVA.

El citado precepto dispone en la parte conducente, lo siguiente:

**Artículo 21.-** ... 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 y arresto hasta por treinta y seis horas...

No obstante que el artículo 21 Constitucional solo habla de la facultad de la autoridad administrativa para aplicar multas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, es importante señalar que en términos del la fracción I del artículo 89 de ese primigenio ordenamiento antes citado, se prevé la facultad del Poder Administrativo Federal, de “... *ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...*”; de donde se desprende la facultad de la administración pública para aplicar también las multas previstas en la Ley.

Aclarado lo anterior, es menester del presente capítulo hacer un listado explicativo de los requisitos constitucionales que debe contemplar una multa administrativa, mismos que se traducen en cumplir y no contravenir las garantías individuales previstas en nuestra carta magna, como lo son las siguientes: garantías de irretroactividad de la Ley, de audiencia y de legalidad, establecidas en el artículo 14 Constitucional; garantías de forma escrita, competencia, fundamentación y motivación, y garantías relativas a las visitas de inspección que se consagran el artículo 16 de la Constitución; la garantía de no pagar por concepto de multa, un importe mayor al de su jornal o salario de un día, para el caso de que el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, o mayor al importe de un día de su ingreso si no fuere asalariado, previsto en el artículo 21 antes citado; la

prohibición de aplicar multas excesivas que establece el artículo 22 Constitucional y el principio de “*non bis idem*” previsto en el artículo 23 del supremo ordenamiento en cita, y que se refiere a no ser juzgado dos veces por la misma infracción.

**A) Garantía de la irretroactividad de la Ley.** Textualmente el artículo 14 Constitucional dispone en su primer párrafo: “*A ninguna Ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna*”, y en el segundo párrafo señala en lo conducente: “*Nadie podrá ser privado de... sus propiedades... sino mediante juicio seguido ente 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 la materia que nos concierne, como lo es la imposición de multas, ésta garantía significa que en ningún caso puede imponerse una multa establecida en una Ley o reglamento expedido con posterioridad a la conducta tildada de infracción, o bien, que no puede considerarse como infracción el hecho u omisión que no estaba tipificado como tal, en la Ley vigente en el momento en que ésta se realizó, sino en un ordenamiento con vigencia posterior.

En ésta tesitura, también es aplicable este principio a *contrario sensu*, en el sentido de que sea aplicable retroactivamente una Ley en beneficio del infractor; principio generalmente reconocido por el Derecho Penal, como retroactividad favorable al reo, y que en materia de multas, consiste en que si existe una disposición posterior a aquella en que se fundó una multa, que prevé una menor sanción, deberá aplicarse ésta última, o si dejare de tener vigencia la norma que establece la multa, deberá dejarse de sancionar esa conducta, para el caso de que no se disponga nada sobre ese particular.

**B) Garantía de Audiencia:** consignada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional antes transcrito, también llamada de *debido proceso legal*, y que consiste en que se establezca en la Ley o reglamento un procedimiento

en el que previamente a la imposición de la sanción, se oiga al afectado y las autoridades administrativas se sujeten a tal procedimiento.

En palabras del Dr. Gabino Fraga, la connotación de ser oído y vencido no puede referirse sino a la existencia en la Ley de un procedimiento especial en el que se de audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas<sup>13</sup>.

En tratándose de multas administrativas el procedimiento administrativo debe seguir las “*formalidades esenciales*”, a que se refiere el artículo 14 Constitucional, sin que forzosamente deba adoptarse la forma del proceso judicial. Dichas formalidades ha sido precisadas por nuestra doctrina constitucional concretándolas en cuatro:

- i) Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada, y se le de la oportunidad de presentar sus defensas.
- ii) Que se organice un sistema de comprobación en forma tal, que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga la contraria, también pueda demostrar su veracidad.
- iii) Que cuando se agote al tramitación, se de oportunidad a los interesados para presentar alegaciones, y;
- iv) Que el procedimiento concluya con una resolución que decida las cuestiones debatidas, se fije la forma de cumplirse y se prevea la forma de recurrirse.<sup>14</sup>

En las relatadas condiciones, surge la cuestión de cuando debe realizarse ese “*debido proceso*” respecto de la imposición de la sanción

---

<sup>13</sup> FRAGA Gabino. Ob. Cit., pág. 288

<sup>14</sup> NARCISO BASSOLS, *Introducción a la nueva Ley Agraria*. México 1927, citado por FRAGA GABINO Op. Cit. Pág. 193.

administrativa que nos ocupa: si previamente a la imposición de la multa en el procedimiento administrativo o en el proceso contencioso administrativo en el que se controvierta la legalidad de la multa, este último, después de que ésta ha sido impuesta, dando hasta entonces al sancionado la oportunidad de ser oído y vencido.

Por una parte, en materia tributaria la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido Jurisprudencia en el sentido de que teniendo un gravamen el carácter de impuesto, como pasa con las multas accesorias a un crédito fiscal derivado de ese tipo de contribución y que por consecuencia se les atribuye esa naturaleza; no es necesario cumplir con la garantía de audiencia previa establecida en el artículo 14 Constitucional, en los siguientes términos:

Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, p. 243, tesis 2a. CXLVII/2001, Constitucional, Administrativa.

**MULTA FISCAL. TRATÁNDOSE DE LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PUEDE OTORGARSE CON POSTERIORIDAD A SU IMPOSICIÓN.** Si se toma en consideración que conforme al contenido de la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 66, Primera Parte, página 77, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA.", cuando la autoridad hacendaria determina un crédito fiscal derivado del incumplimiento en el pago de una contribución, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede conferirse a los gobernados con posterioridad al dictado de la liquidación, resulta inconcuso que tratándose de la sanción prevista en el artículo 76, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, el derecho de audiencia del sujeto sancionado puede otorgarse con posterioridad a la emisión de la respectiva resolución, en virtud de que el crédito fiscal que deriva de la imposición de aquella tiene su origen en la omisión del pago de una contribución y, por ende, al tenor del artículo 2o., párrafo último, del propio ordenamiento, constituye un accesorio del tributo respectivo, que participa de su naturaleza, tornándose en un crédito fiscal tributario. En consecuencia, debe decirse que la oportunidad que otorga el legislador al gobernado que sea sancionado en términos de lo establecido en el referido

numeral, para impugnar la resolución respectiva, tanto en la parte que se refiera a la existencia de la conducta infractora, como a la individualización de la sanción aplicable, mediante el recurso de revocación en sede administrativa, en términos de lo dispuesto en los artículos 116 y 117 del citado código tributario, o mediante el juicio contencioso administrativo, conforme a lo previsto en el título sexto del propio ordenamiento, es suficiente para cumplir con la mencionada garantía constitucional.

Precedentes: Amparo directo en revisión 406/2001. Promotora Villavera, S.A. de C.V. 15 de junio de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Cabe señalar, que en términos de la jurisprudencia invocada por la tesis antes citada; es la naturaleza de las contribuciones la que permite que se otorgue la garantía de audiencia con posterioridad al acto sin contravenir esa garantía prevista en el 14 Constitucional; pues el hecho de que una contribución se encuentre determinada, no significa que la autoridad ya este en posibilidades de privar al contribuyente de sus derechos, propiedades y posesiones; pues en términos del artículo 65 del Código Tributario Federal, el pago de la multa en cuestión será exigible hasta 45 días después de su determinación. El citado artículo dispone:

**Artículo 65.** Las contribuciones omitidas que las autoridades fiscales determinen como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, así como los demás créditos fiscales deberán pagarse o garantizarse, junto con sus accesorios, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos su notificación.

Precepto que se complementa sistemáticamente con lo establecido por los artículos 121 y 207 del Código Federal en cita, donde se señalan los términos para interponer el recurso de Revocación y el Juicio de Nulidad respectivamente, y que también son de cuarenta y cinco días hábiles; quedando inconcuso que no se viola la garantía de audiencia si se da la oportunidad de defensa con posterioridad a la determinación respectiva, pues en este lapso de tiempo establecido conjuntamente por los preceptos en cita, no se priva ni se puede privar al gobernado de sus derechos, propiedades y posesiones.

Cabe señalar que el transcrito artículo 65 del Código Tributario Federal, aun cuando inicialmente hace una enunciación especial a las contribuciones, también da un trato igual a la generalidad de los créditos fiscales; entre ellos los aprovechamientos que incluyen a las multas administrativas que no derivan de contribuciones, en términos del artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.

No obstante lo anterior, en términos del artículos 72 y 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establece que para imponer una sanción la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor el inicio del procedimiento para que dentro de los quince días siguientes, exponga lo que a su derecho convenga y en su caso, aporte las pruebas con que cuente, y una vez oído el infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá dentro de los quince días siguientes a dictar por escrito la resolución que proceda, la que será notificada personalmente o por correo certificado.

**C) Garantía de Legalidad:** Ésta garantía también se encuentra consignada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consiste substancialmente en que para la privación de cualquier derecho de un individuo, debe seguirse un procedimiento fundado en Ley y aplicando ésta correctamente. Precisamente el precepto constitucional dispone al respecto: *“Nadie podrá ser privado... sino mediante juicio... conforme a las Leyes... 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 de que se trata.”*

Ésta garantía se complementa con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, cuando señala: *“...un mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...”*; requisitos de uno y otro precepto, que en su conjunto implican la legitimidad y legalidad del acto.

Volviendo al artículo 14, debido a la naturaleza represiva que sin duda tiene la multa administrativa, la aplicación de la Ley debe hacerse en los términos señalados por dicho precepto y en tratándose de sanciones administrativas por infracciones a la Ley o a un reglamento, no pueden constitucionalmente imponerse dichas penas por simple analogía ni aun, por mayoría de razón.

La aplicación analógica tiene lugar cuando la sanción o pena se hace extensiva a una situación no prevista por la Ley que establece esa sanción, y la imposición de una pena por mayoría de razón, existe cuando la Ley que la determina se extiende a hechos u omisiones que se consideran de mayor gravedad o ilicitud que los previstos expresamente por la Ley aplicada.

Este principio fundamental del derecho penal, llamado "*nulla pena, nullum crimen sine lege*", también se encuentra reconocido y reforzado en el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, al establecer que: "*las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta*".

Asentado lo anterior, nace la controversia sobre el hecho de que si es constitucional que los reglamentos tipifiquen infracciones y establezcan las sanciones correspondientes, como sucede con los reglamentos de policía y gubernativos a que se refieren los artículos 11 y 21 Constitucionales, que están relacionados directamente con la Constitución y que han sido aceptados plenamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no así en materia tributaria que en términos del artículo 31 fracción IV de nuestra carta magna, se considera materia propia de la Ley, la imposición de sanciones de carácter contributivo.

#### **D) Garantías del artículo 16 Constitucional:**

**a) Garantías de forma escrita, competencia, fundamento y motivación:** se contemplan precisamente en el fragmento de dicho artículo que señala:

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

En el caso concreto, el que una multa sea emitida por escrito, se traduce en que la misma no puede existir ni afectar la esfera jurídica del infractor; si no consta un documento escrito y firmado en forma autógrafa por al autoridad competente, es decir, no puede ser un mandamiento electrónico – virtual, ni verbal, aun y cuando sea realizado por autoridad competente, lo anterior so pena de nulidad en términos de los artículos 3º la fracción IV, 4º y 5º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo que hace al requisito de ser impuesta por autoridad competente, significa que la autoridad emisora deberá estar facultada por Ley para la imposición de la sanción respectiva y señalar esos preceptos legales en el propio mandamiento, que deberán justificar tanto la competencia territorial, como material, en donde la primera se refiere al ámbito espacial de actuación y la segunda a las facultades sustantivas respectivas.

Según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fundamentación es la expresión con precisión del precepto legal aplicable al caso, y motivación es señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto administrativo; en este caso la resolución que impone la multa administrativa.

El Dr. Gabino Fraga enseña que el motivo del acto es el antecedente que lo provoca, por lo que un acto administrativo estará legalmente motivado cuando se ha comprobado al existencia objetiva de los antecedentes previstos por la Ley y ellos son suficientes para provocar el acto realizado, dependiendo de la Ley positiva la determinación de si existe o no una facultad discrecional para comprobar la existencia y suficiencia de los motivos del acto; pero en todo caso, este elemento debe ser susceptible de

comprobación al efectuarse la revisión judicial o administrativa del acto, para hacer así efectiva la garantía de motivación, y se esa manera exigir no solo que el acto de autoridad exprese el motivo, sino también que este exista realmente y que de acuerdo con la Ley sea bastante para provocar dicho acto.<sup>15</sup>

En este sentido, todo mandamiento de autoridad competente, además de constar por escrito, debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, desprendiéndose dos garantías:

- i) Una garantía formal que consiste en la expresión de los motivos y fundamentos legales, en forma tal que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho, en que se apoyo la autoridad a fin de que este en aptitud de combatirlos en caso de inconformidad; y
- ii) Una garantía material que estriba en la existencia real de los motivos del acto, en la vigencia y aplicabilidad de los preceptos legales invocados por la autoridad.

Un aspecto especial de la garantía de motivación de las sanciones por infracciones a las Leyes fiscales y administrativas, en general se presenta cuando la Ley fija un máximo y un mínimo. Dicho aspecto es el relativo a la proporción que debe existir entre la sanción, la gravedad o la levedad de la infracción y las condiciones particulares del infractor.

De lo que sigue que para el castigo de las infracciones, la autoridad administrativa tiene la facultad discrecional de cuantificar la sanción pecuniaria que estime adecuada dentro de los límites máximo y mínimo que fije la Ley aplicable al caso, por lo tanto, la resolución respectiva no solo debe fundarla en los preceptos de dicha Ley, sino que debe motivarla expresando cuales son los supuestos de hecho que existen en el caso y los elementos de juicio o consideraciones que la determinaron a imponer tal sanción.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> FRAGA, GABINO. Op Cit. Pág. 300 y 301

<sup>16</sup> Ibidem. Pág. 302

A esto no solo obliga el artículo 16 Constitucional, sino también el artículo 75 del Código Fiscal de la Federación y 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; este último señala literalmente:

**Artículo 73.** La autoridad administrativa fundara y motivara su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieran producido o puedan producirse.
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. La reincidencia del infractor.

**b)** Garantías relativas a las visitas de inspección: son las que consagra el antepenúltimo párrafo del artículo 16 Constitucional en la siguiente forma: *“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.”*

Al respecto, el propio artículo en cita establece que: *“En toda orden de cateo, que solo al autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresara el lugar en que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, 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.”*

De este texto constitucional se desprende que las visitas domiciliarias que tengan por objeto verificar el cumplimiento de los reglamentos sanitarios, de policía y disposiciones fiscales, han de cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser decretadas por la autoridad administrativa competente, mediante una orden por escrito.

2. En dicha orden debe expresarse el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse.
3. Debe precisarse el objeto o fin que persigue la visita.
4. La diligencia ha de efectuarse en presencia del visitado, su representante legal o persona que autorizada para recibir la visita.
5. Igualmente deben intervenir en la diligencia dos testigos propuestos por el visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la visita.
6. Al concluir la inspección, debe levantarse un acta circunstanciada de ella, que será firmada por los testigos, por el visitado si esta conforme, y por el visitador.
7. Deben llenarse los demás requisitos que fijan las Leyes de la materia.

La omisión de estos requisitos constitucionales, aunque la Ley secundaria no los exigiera; produce la invalidéz del acta relativa a la visita, y consecuentemente, su falta de valor probatorio en relación con las infracciones que se consignan en ella.

Las únicas excepciones que admiten en el cumplimiento de los citados requisitos, son dos:

i) Las actas de inspección practicadas en la vía pública, por ejemplo, las levantadas con motivo de una inspección realizada a un vehículo en movimiento, ya que en este caso no se considera que se trate de una visita domiciliaria, bastando que firmen el acta dos testigos que intervengan en la diligencia; y

ii) Las llamadas actas informativas, es decir, las que constituyen actos de mero trámite interno en que el inferior jerárquico informa a su superior, sin que sea obligatorio dar intervención al causante en el levantamiento del acta.

En la especie, las visitas de verificación en materia administrativa se encuentran reguladas por el Décimo Primer Capítulo de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, y la posibilidad de practicar verificaciones a vehículos de transporte en movimiento, se contempla de forma expresa en el artículo 69, debiéndose cumplir con las mismas formalidades exigidas para una visita de verificación domiciliaria.

### **E) Garantías del artículo 21 Constitucional.**

Como ya se dijo, si bien es cierto que en el citado precepto se establece la potestad sancionadora de la administración pública, no menos cierto es que también se señala un límite especial, respecto del monto de las multas administrativas, en los siguientes términos: *“Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”*

Se dice que el fragmento citado constituye una garantía individual, pues si afirmativamente como se encuentra redactado establece un límite a la facultad sancionadora de la autoridad respecto al monto de las multas administrativas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; no hay duda de que a *contrario sensu* implica una garantía individual para los gobernados que se ubican en esos supuestos, como lo es el ser jornalero, obrero y trabajador.

Es este sentido, es un derecho de los gobernados infractores que sean jornaleros, obreros o trabajadores; el no ser sancionados por faltas administrativas, gubernativas, sanitarias y de policía, con multas mayores al importe de su jornal, salario o ingreso diario, y una obligación de la autoridad

administrativa el limitarse a imponer multas superiores a los referidos montos, aun cuando el propio reglamento no lo prevea en estos términos.

Es importante señalar que la información relativa al importe del jornal, salario, o ingreso diario; constituye una carga probatoria a cargo del infractor, a menos que dicha información se desprenda de las constancias procedimiento administrativo de que se trate o constituya un hecho notorio.

#### **F) Garantías del artículo 22 Constitucional.**

En la parte conducente, el citado precepto señala: “*Quedan prohibidas las penas de... multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.*”

**a) Prohibición de multa excesiva:** Actualmente no existe mas limite constitucional para las multas, que el previsto en el artículo 21 de ese máximo ordenamiento legal, respecto de los jornaleros, obreros y trabajadores, en tratándose de infracciones a reglamentos gubernativos y de policía; por lo que para los demás casos no existe un criterio constitucional para determinar cuando una multa administrativa es excesiva, pero de acuerdo con los criterios jurisprudenciales y las consideraciones realizadas con anterioridad cuando se hablo de la motivación<sup>17</sup>, la calificación debe hacerse tomando como base factores principales como: la gravedad de la infracción, la reincidencia, y las condiciones económicas y particulares del infractor.

Son las jurisprudencias las que han definido el concepto de multa excesiva y establecido cuando es que se pueden considerar como tales. Las más representativas son las siguientes:

Jurisprudencia, Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: II, julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95, pagina: 5.

---

<sup>17</sup> Supra pp. 80 y 81

**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el Artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la Ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Jurisprudencia, Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, julio de 1995, Tesis: P./J. 10/95 Página: 19.

**MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte ha establecido que las Leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los Artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a éstas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

Por lo que deben considerarse violatorias al artículo 22 Constitucional, las multas fijas o tasadas que sancionan a infracciones administrativas.

**b) Prohibición de las penas trascendentales:** son aquellas que recaen sobre una persona distinta a la directamente responsable de la infracción que se sanciona. Según Lomelí Cerezo, puede sostenerse que las penas impuestas por la autoridad administrativa a una persona, con motivo de infracciones cometidas por terceros en las que no hayan tenido participación

o culpabilidad el sancionado, resultan penas trascendentales prohibidas por el artículo 22 constitucional, en virtud de su notoria injusticia.<sup>18</sup>

### **G) Garantía del artículo 23 Constitucional “*non bis in idem*”.**

En la parte que interesa, el citado precepto dispone: “*nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene*”.

El problema del alcance de ésta garantía en el campo administrativo, ha surgido principalmente en torno a la cuestión derivada de ciertas normas de carácter administrativo, en virtud de las cuales los mismos hechos u omisiones constituyen a la vez, delitos e infracciones administrativas y fiscales.

En el mundo practico no se respeta escrupulosamente esa garantía, pues por hechos que constituyen a la vez un delito y una infracción administrativa, la autoridad judicial y la administrativa emiten cada quien en el ámbito de su competencia, las penas y sanciones correspondientes sin que exista un seguimiento bilateral entre el proceso penal y el procedimiento administrativo, resultando en consecuencia que se sancione por ambos aspectos al infractor delincuente, como sucede con el delito y la infracción de Contrabando.

Sirve de referencia a lo anterior, la siguiente tesis aislada que distingue entre procesar y sentenciar, y dilucida el sentido de la frase “*ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene*”:

Tesis aislada, Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VIII, Octubre de 1998 Tesis: I.3o.P.35 P Página: 1171 Materia: Penal.

**NON BIS IN IDEM. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE.** No es necesario que se sentencie a alguien dos veces por el mismo

---

<sup>18</sup> LOMELÍ CERREZO, Ob. cit. pág. 99.

delito, para que se transgreda lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución General de la República, toda vez que dicho precepto establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene, sin que implique necesariamente que deban llevarse a cabo dos procesos que culminen con sentencias, ya sean absolutorias o condenatorias, pues se trata de proteger con dicha norma jurídica a los gobernados para que éstos no sean sometidos a dos juicios o procesos por los mismo hechos delictivos, sin que deba entenderse el término "procesar" como sinónimo de sentenciar, sino de someter a un procedimiento penal a alguien y la frase "ya sea que se le absuelva o se le condene" contemplada en el aludido artículo constitucional se refiere al primer juicio en el que se juzgó al acusado. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 595/97. Francisco Valdez Cortazar. 16 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos de Gortari Jiménez. Secretaria: Marina Elvira Velázquez Arias.

Respecto multas de la misma naturaleza, como lo son las impuestas en materia fiscal; el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha determinado un criterio que procura respetar la garantía de *non bis in idem*, en lo que respecta a hechos u omisiones que pudieran constituir infracciones a diversas disposiciones fiscales, considerando constitucional imponer solo la de mayor monto. La tesis aislada en comentario, señala textualmente a la letra:

Tesis aislada, Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIX, Enero de 2004 Tesis: I.7o.A.270 A Página: 1563 Materia: Administrativa.

**MULTAS FISCALES. TRATÁNDOSE DE INFRACCIONES A DIVERSAS DISPOSICIONES POR LA COMISIÓN DE UN SOLO HECHO U OMISIÓN, PROCEDE ÚNICAMENTE LA IMPOSICIÓN DE LA MÁS ALTA, SIN IMPORTAR QUE ESTÉN CONTENIDAS EN CUERPOS NORMATIVOS DIFERENTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).** El primer párrafo del numeral y fracción invocados, debe interpretarse a la luz del artículo 23 constitucional; es decir, si una misma conducta u omisión ocasiona infracción a diversas disposiciones legales, contenidas incluso en distintas Leyes o cuerpos normativos, única y exclusivamente procederá la

imposición de la multa más alta, para evitar sancionar al gobernado dos o más veces por una misma conducta ilícita, ya que ello vulneraría el principio constitucional non bis in idem. Con la imposición de una sola multa se castiga al evasor por haber vulnerado diversas Leyes tributarias, así como el indebido beneficio económico que obtuvo; además, se le disuade de incurrir en nuevos actos ilícitos en lo futuro, justificándose los fines y naturaleza de la multa fiscal. El criterio anterior de ninguna manera afecta las facultades recaudadoras del fisco federal, toda vez que el Estado estará en posibilidad de recabar los impuestos que haya ocasionado una misma conducta u omisión, sin importar su número o que se encuentren contenidos en diversas Leyes fiscales, con sus debidas actualizaciones y recargos; más no así en lo que concierne a la imposición de múltiples multas. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 4037/2003. Freudenberg Nok de México, S.A. de C.V. 3 de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

El anterior criterio recoge íntimamente el espíritu de la garantía invocada, y sirve de especial referencia a fin de aplicarla en casos análogos en materia administrativa y lograr se respete, por lo menos por hechos u omisiones sancionados por Leyes y reglamentos de la misma materia.

## **CAPITULO IV.**

### **EL SISTEMA SANCIONADOR DE INFRACCIONES EN MATERIA DE TRANSITO POR CARRETERAS FEDERALES.**

Una vez que se han dilucidado los conceptos básicos existentes entorno al procedimiento administrativo sancionador en general; es menester de la presente investigación, el realizar un análisis especial del procedimiento administrativo de imposición de multas por infracciones al Tránsito en Carreteras Federales, partiendo del marco jurídico, siguiendo con las autoridades que intervienen en el mismo y los pormenores del propio procedimiento, hasta los medios de defensa que proceden al respecto.

#### **4.1. Marco Jurídico.**

El actual procedimiento administrativo de imposición de multas por infracciones al Tránsito en Carreteras Federales, se encuentra previsto en el Reglamento del mismo nombre (RTCF); específicamente en los artículos 197 al 199, por lo que hace al procedimiento y 200 al 206, por lo que hace a las sanciones. Los primeros señalan a la letra:

**Artículo 197.** Las infracciones a las disposiciones del presente Reglamento, se harán constar por las autoridades federales de tránsito en las boletas correspondientes, aprobadas por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

El original y una copia de dichas boletas serán entregadas al infractor, el primero (sic) suplirá la falta de documento que hubiere sido recogido en garantía por un término de 50 días, y la copia como citatorio para que se presente el infractor a la oficina que debe hacer la calificación o para el pago de la multa correspondiente. Otra copia de la boleta será remitida a la oficina que deba calificarla. El infractor tendrá derecho a señalar la oficina cuya jurisdicción deba radicarse la boleta de infracción.

Si transcurridos 30 días a partir de la fecha de la infracción, no se hubiere pagado la multa, se consignará, para su cobro a la tesorería estatal o del Departamento (sic) del Distrito Federal, según corresponda.

Las multas podrán ser recurridas por el infractor o su representante legal debidamente acreditado, dentro del término de 15 días hábiles contados a partir del siguiente en que fue entregada la boleta correspondiente. El escrito de inconformidad deberá dirigirse a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o al Director General del Centro SCT cuya jurisdicción se hubiera radicado la boleta de infracción. El infractor deberá remitir copia de su inconformidad a la oficina que hubiere elegido para radicar la boleta de infracción.

Con el escrito de inconformidad deberán ofrecerse las pruebas y esgrimirse las defensas que el infractor considere necesarias para basar su dicho, siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su declaración. En vista de tales pruebas y defensas o a su falta de presentación, el Director General de Asuntos Jurídicos o el Director General del Centro SCT que corresponda, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del recurso dictarán la resolución respectiva.

Las resoluciones dictadas al resolver el recurso se notificarán a los interesados o en su caso, a sus representantes legales en su domicilio o por correo certificado con acuse de recibo.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice el pago de las multas (sic), siempre (sic) que se garantice su importe en términos del Código Fiscal de la Federación.

**Artículo 198.** Las autoridades correspondientes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, no deberán recoger las licencias federales de conductor, ni las placas y tarjetas de circulación de los vehículos de servicio público federal, como garantía del pago de las multas que correspondan a las infracciones cometidas al presente Reglamento.

**Artículo 199.** La Secretaría de Comunicaciones y Transportes está facultada para celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas del País, para el intercambio de informes y registros sobre conductores, licencias, infracciones o cualquier otro asunto relativo a la materia de tránsito.

Es importante señalar que el Reglamento en cita, fue publicado el 10 de junio de 1975 en el Diario Oficial de la Federación, y ha tenido reformas publicadas el 07 de noviembre de 1978, el 29 de marzo de 2000 y el 08 de agosto de 2000, en la citada publicación oficial; y regula en la esfera

administrativa la exacta observancia de los artículos 2º y 3º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que disponen:

**Artículo 2º.-** Son partes integrantes de las vías generales de comunicación:

- I.- Los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, y
- II.- Los terrenos y aguas que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere el la fracción anterior. La extensión de los terrenos y aguas y el volumen de éstas se fijara por la Secretaria de Comunicaciones.

**Artículo 3º.-** Las vías generales de comunicación y los modos de transporte que operan en ellas quedan sujetos exclusivamente a los Poderes Federales. El Ejecutivo ejercerá sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los siguientes casos y sin perjuicio de las facultades expresas que otros ordenamientos legales concedan a otras dependencias del Ejecutivo Federal:

(...)

II.- Vigilancia, verificación e inspección de sus aspectos técnicos y normativos;

(...)

XII.- Infracciones a esta Ley y a sus reglamentos;

XIII.- Toda cuestión de carácter administrativo relacionada con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

(...)

En términos de las disposiciones antes transcritas, en este sistema sancionador intervienen dos tipos de autoridades, la que hace constar la infracción y la que determina la multa.

La primera actividad ésta a cargo de la Policía Federal Preventiva (PFP), quien regula su estructura interna y fundamenta sus facultades en lo previsto por la Ley y reglamento del mismo nombre y para el caso concreto que nos ocupa, lo hace con fundamento en lo dispuesto en el artículos 4º fracciones X y XI de la citada Ley, que señalan:

**Artículo 4.** La Policía Federal Preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

(...)

XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente.

(...)

Por su parte, la facultad sancionadora dentro de este sistema en estudio, se encuentra encomendada a Dirección General de Autotransporte Federal (DGAF), de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y ésta encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 3º fracciones XII y XIII de la Ley de Vías Generales de Comunicación antes transcrito, 2º fracción XVI y 19 fracción XXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que a la letra dicen:

**Artículo 2º.** Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría contara con los siguientes servidores públicos, unidades administrativas, órganos desconcentrados y Centros SCT.

(...)

XVI. Dirección General de Autotransporte Federal.

(...)

**Artículo 19.** Corresponde a la Dirección General de Autotransporte Federal: (...)

XXIV. Apercibir a los infractores, así como imponer, graduar y en su caso, reducir y cancelar las sanciones aplicables por infracciones que se cometan con motivo de las violaciones a los ordenamientos aplicables en materia de autotransporte federal, transporte privado y uso de las carreteras de jurisdicción federal, así como dar aviso a las autoridades competentes y efectuar las notificaciones respectivas.

(...)

Cabe señalar que en términos del RTCF y de la fracción XVII del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, es la encargada de tramitar y resolver el Recurso de Inconformidad que constituye el recurso administrativo procedente en contra de la multa por infracciones al Tránsito Federal. El citado artículo señala:

**Artículo 11.** La Unidad de Asuntos Jurídicos estará adscrita al titular de la dependencia, acordará con este, el despacho de los asuntos de su competencia y tendrá las siguientes atribuciones:  
(...)

XVII. Tramitar los recursos administrativos que establezcan las Leyes y reglamentos que corresponde aplicar a la secretaria, no reservados por Ley al Secretario del ramo, y que no sea de la competencia de otras unidades administrativas.

Por lo que hace a la legislación supletoria, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo será la aplicable por tratarse de actos, procedimientos y resoluciones emitidos por Órganos de la Administración Pública Federal centralizada; lo anterior en términos del artículo 1º de dicha Ley, y como supletorio a ésta última, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley en cita, se aplicará el derecho común, es decir, se estará a lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo conducente.

#### **4.2. Autoridades Competentes.**

En términos del marco normativo precisado en el punto que antecede, se desprende claramente la intervención de dos tipos de autoridades administrativas dentro del sistema sancionador de infracciones en materia de tránsito por carreteras federales: La Policía Federal Preventiva y la Dirección General de Autotransporte Federal.

La Policía Federal Preventiva perteneciente desde el 30 de noviembre del 2000 a la Secretaria de Seguridad Pública Federal, antes denominada Policía Federal de Caminos dependiente de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes; es la encargada, a través de los miembros adscritos a la Coordinación de Seguridad Regional en Caminos Federales, de vigilar e inspeccionar para fines de seguridad pública las carreteras Federales y con ese motivo levantar las infracciones por violaciones al RTCF, en las Boletas de Infracción proporcionadas por la Dirección General de Autotransporte Federal, y remitirlas a ésta dependencia en la oficina

regional que el infractor le solicite, para seguir el procedimiento correspondiente.

Por su parte, la Dirección General de Autotransporte Federal como unidad administrativa de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte; es la encargada de calificar la infracción que consta en la Boleta levantada y remitida por la PFP; imponiendo la multa que corresponda, y en su caso la Unidad de Asuntos Jurídicos de la SCT, será quien reciba, tramite y resuelva la Inconformidad interpuesta por el presunto infractor, en contra de la multa.

Éstas autoridades deberán fundar su competencia en términos de las disposiciones enumeradas en el punto 4.1 que antecede, denominado Marco Jurídico; plasmándolo en el cuerpo del acto administrativo a cargo de cada uno, para cumplir con la garantía de legalidad.

#### **4.3. Procedimiento para la Imposición de la Multa.**

En términos de los artículos 197 al 206 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales - algunos transcritos en el punto 4.1 que antecede - el procedimiento administrativo vigente, de imposición de multas por infracciones al Reglamento de Tránsito en cita, se conforma por los siguientes pasos:

- a)** El miembro de la Policía Federal Preventiva ordena al conductor del vehículo automotor se detenga, muestre su licencia para conducir y demás documentos relativos, y le hace sabedor de la infracción o infracciones cometidas, levantando por triplicado la constancia correspondiente en el formato proporcionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- b)** El PFP retiene un documento de los exhibidos por el infractor (licencia para conducir, placas o tarjeta de

circulación), le solicita que indique cual es al Oficina de la Dirección General de Autotransporte Federal que desea sea remitida la Boleta de Infracción levantada, la firma, se la da a firmar y le entrega el original y copia de la misma; el primero para suplir por 50 días la falta del documento retenido como garantía y la segunda servirá como citatorio para que acuda ante la oficina DGAF a la calificación correspondiente o a pagar la multa.

- c)** El documento retenido en garantía y la copia de la boleta de infracción sobrante, son remitidos por la PFP a la DGAF, para la debida calificación de la infracción y determinación de la multa; de lo que se desprende que en un lapso de 30 días se debe remitir la boleta de infracción a la autoridad sancionadora, y ésta última, calificar la infracción y determinar la multa.
- d)** El infractor tiene 30 días - a partir de la fecha de la infracción - para acudir a la DGAF para que le califiquen la infracción, enterarse del monto de la multa correspondiente, pagarla y recibir el documento que le fue retenido en garantía.
- e)** Si el infractor no acude a la calificación o a pagar dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la infracción; la DGAF consignará la multa a la Tesorería Estatal o del Distrito Federal, para su cobro mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, al constituir un crédito fiscal emanado de un aprovechamiento.
- f)** Las sanciones se encuentran previstas en el artículo 200 del Reglamento Federal en comento; y para su determinación se tomará como base el salario general mínimo vigente en el Distrito Federal y Área Metropolitana, en la fecha en que se

cometió la infracción, la gravedad de la misma, y la capacidad económica del infractor.

- g)** Para el caso de reincidencia se causaran multas por cantidades mayores a las establecidas y que pueden llegar hasta el doble a juicio de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes; lo anterior en términos del artículo 201 del Reglamento Federal citado.
- h)** Según lo previsto en el artículo 202 del ordenamiento precitado, se causara multa por el 50% de la sanción que corresponda, en caso de que el infractor no se hubiere inconformado de la misma y efectúe el pago correspondiente dentro del término de 15 días contados a partir de la fecha de la infracción. Actualmente en la pagina [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx) se puede solicitar un resello electrónico mediante el cual se puede prorrogar por 30 días naturales, la aplicación del descuento.
- i)** Cuando en la Boleta de Infracción se consignaran diversas infracciones, se acumularan las sanciones que correspondan a cada una de ellas, en términos de lo dispuesto en el artículo 203 del RTCF.
- j)** El propietario del vehículo que conducía el infractor es solidariamente responsable con el conductor, al pago de las multas impuestas por infracciones cometidas con ese medio de transporte.
- k)** De conformidad con el cuarto párrafo del artículo 197 del Reglamento Federal en cita, la multa impuesta puede ser recurrida por el infractor dentro de los 15 días hábiles contados a partir del siguiente en que le fue entregada la boleta de infracción correspondiente; enunciación que a

juicio del suscrito resulta ambigua y errónea, como más adelante se evidenciará, pues en la boleta entregada al infractor solo consta la infracción y no la multa; y ésta última solo se podrá conocer y recurrir si se acude a la calificación y determinación antes de que transcurran los 15 días previstos para recurrir.

- l)** El escrito de inconformidad deberá dirigirse a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o al Director General del Centro SCT cuya jurisdicción se hubiera radicado la boleta de infracción, con copia para la oficina que hubiere elegido para radicar la boleta de infracción, ofreciéndose pruebas y esgrimiéndose las defensas que se consideren necesarias para basar su dicho, siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su declaración.
  
- m)** En vista de tales pruebas y defensas o a su falta de presentación, el Director General de Asuntos Jurídicos o el Director General del Centro SCT que corresponda, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del recurso dictará la resolución respectiva y la deberá notificar a los interesados o a sus representantes legales, en su domicilio o por correo certificado con acuse de recibo.
  
- n)** La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe en términos del Código Fiscal de la Federación.

Es en los términos del listado que antecede, que se encuentra integrado el procedimiento administrativo especial que se estudia, conforme a la redacción vigente del RTCF; y del mismo se analizarán los aspectos ilegales emanados de las omisiones y contravenciones al procedimiento administrativo general previsto en la Ley Federal del Procedimiento

Administrativo, que se ha tomado como base legal, al resultar aplicable supletoriamente y por cumplir con los mínimos requisitos de legalidad en materia de actos y procedimientos administrativos federales.

#### **4.4. Formato de Boleta de Infracción en Materia de Tránsito Federal.**

Como se ha venido señalando, en términos del Reglamento Tránsito en Carreteras Federales y de la Ley de la Policía Federal Preventiva; el formato de la Boleta de Infracción es aprobado y proporcionado por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Del contenido de la misma (v. Apéndice B) además de los datos de identificación de la boleta, como numero de folio y logotipos de la SCT y DGAF; se desprenden diez apartados principales:

- a) Lugar y fecha: kilómetro y metros, nombre y número de carretera, tramo, hora, día, mes y año.
- b) Datos del conductor: apellido paterno, materno y nombre, domicilio con calle, número, ciudad, municipio, código postal y Estado.
- c) Datos del Propietario: apellido paterno, materno y nombre, domicilio con calle, numero, ciudad, municipio, código postal y estado.
- d) Datos del Vehículo: marca, modelo, placas, estado, tipo, número de motor, R.F.V. (Registro Federal Vehicular) y numero de serie.
- e) Datos del Transportador del Servicio Público Federal (en su caso): nombre razón social o denominación de la empresa y clave de la empresa.

- f) Datos del documento recogido en garantía: número, Estado, oficina designada para la radicación y firma del infractor.
- g) Datos de la Infracción: Clave, concepto de la infracción, fundamento legal, monto, subtotal y lugar para nombre y firma del inspector (PFP)
- h) Datos de la calificación: Clave, concepto de la infracción, fundamento legal, monto, total y lugar para la firma del calificador (para uso exclusivo del calificador).
- i) Datos de la licencia: número, categoría y Estado.
- j) Espacio para observaciones.

De la anterior relación se desprende que la Boleta de Infracción es un acto administrativo en el que se hacen constar las violaciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, y resolución que determina la multa; pues el contenido estructural de la misma da lugar para hacer constar la intervención de la Policía Federal Preventiva levantando la infracción y de la Dirección General de Autotransporte, calificando la infracción y determinando la multa.

Es decir, la Boleta de Infracción es a la vez acta de verificación y resolución que determina la multa.

#### **4.5. Medios de Defensa.**

**A) Recurso de Inconformidad:** Ésta instancia, por la cual se puede revocar o modificar la multa impuesta, la prevé el propio RTCF y se debe interponer por escrito dentro del término de 15 días hábiles contados a partir del siguiente en que fue entregada la boleta correspondiente.

Al respecto es importante señalar que los términos de la redacción del citado recurso, no da lugar a considerar otra cosa sino que para poder interponer el recurso de inconformidad, se debe conocer con antelación la multa, y para ello el infractor deberá acudir con su Boleta de Infracción ante la DGAF para la calificación correspondiente y la determinación del monto de la misma, y una vez conocida ésta, interponer este medio de defensa; todo lo anterior antes de que concluya el término de 15 días hábiles posteriores a aquel en que la PFP entregó la Boleta al infractor.

Se dice lo anterior, pues si no se acude a la calificación de la infracción y determinación de la multa ante la DGAF, no se podrá recurrir la multa ya que con la sola entrega de la Boleta de Infracción emitida por la PFP, no se puede tener la certeza de que las constancias elaboradas en ella constituyen una verdadera infracción, y tampoco se conocerá el importe de la multa hasta en tanto no se realice la calificación y determinación correspondiente por la autoridad facultada para ello.

El escrito de inconformidad deberá dirigirse a la Dirección General de Asuntos Jurídicos o al Director General del Centro SCT cuya jurisdicción de hubiera radicado la boleta de infracción. El infractor deberá remitir copia de su inconformidad a la oficina de la DGAF que hubiere elegido para radicar la boleta de infracción, a fin de hacer de su conocimiento la interposición del medio de defensa.

Con el escrito de inconformidad deberán ofrecerse las pruebas y esgrimirse las defensas que el infractor considere necesarias para basar su dicho, siempre que tengan relación con los hechos en los que el recurrente funde su declaración. En vista de tales pruebas y defensas o a su falta de presentación el Director General de Asuntos Jurídicos o el Director General del Centro SCT que corresponda, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del recurso dictará la resolución respectiva.

Las resoluciones dictadas al resolver el recurso se notificarán a los interesados o a sus representantes legales en su domicilio o por correo certificado con acuse de recibo.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe en términos del Código Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que en virtud del Artículo Segundo Tránsito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada el 1º de junio de 1995; se derogaron todos los recursos administrativos de las diferentes Leyes administrativas, incluyendo el recurso de Inconformidad previsto en el RTCF, sin embargo; el mismo se encuentra vigente debido a que tuvo reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo del 2000, lo que significó una nueva creación del citado recurso administrativo y su actual vigencia.

Como consecuencia de lo anterior, quedo sin materia una tesis del Poder Judicial de la Federación que previa la posibilidad de acudir al juicio de nulidad en forma directa, al quedar derogado el antiguo Recurso de Inconformidad previsto en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, en virtud de lo dispuesto por el artículo transitorio en comento, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. El citado criterio señalaba:

Tesis aislada, No. Registro: 190,137, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Marzo de 2001, Tesis: I.8o.A.5 A, Página: 1772.

**JUICIO DE NULIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL COBRO DE MULTAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES.** De conformidad con el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los recursos que prevén las diversas Leyes en ésta materia fueron derogados a la entrada en vigor de la mencionada Ley con fecha primero de junio de mil novecientos noventa y cinco; por tanto, si la peticionaria de garantías, en términos del artículo 83 del citado ordenamiento legal interpuso juicio de nulidad en contra de multas impuestas por infracción al Reglamento de Tránsito en

Carreteras Federales, dicho juicio es procedente, en razón de que tal dispositivo establece que los afectados por los actos o resoluciones de autoridades administrativas, podrán intentar las vías judiciales correspondientes, y si en el caso, la quejosa intentó el juicio de nulidad en contra de las multas que se le impusieron, es evidente que dicho juicio resultaba procedente, en razón de que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene como ámbito competencial el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas, teniendo la opción los primeros, de impugnarlos mediante el juicio contencioso administrativo, sin condicionar su procedencia a la necesidad de agotar el recurso establecido en el numeral 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 308/2000. Ómnibus Cristóbal Colón, S.A. de C.V. 8 de mayo de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcán. Secretario: Serafín Contreras Balderas.

En éste orden de ideas, si bien es cierto que se prevé este medio de defensa para el Infractor; no menos cierto es que el reglamento federal en estudio determina en su artículo 204, que el propietario del vehículo materia de la infracción, será solidariamente responsable con los infractores respecto al pago de las multas impuestas, pero no faculta a este último para acudir ante ésta instancia y tampoco determina el momento para notificarle el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, a fin de que alegue lo que a su derecho convenga y se cumpla con la garantía constitucional de audiencia. En este sentido existe una tesis del Poder Judicial de la Federación que evidencia lo anterior, y señala:

No. Registro: 185,706, Tesis aislada, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, Octubre de 2002, Tesis: III.2o.A.100 A, Página: 1407.

**MULTA POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LA IMPUESTA AL PROPIETARIO DEL VEHÍCULO EN QUE SE COMETIÓ, EN SU CARÁCTER DE DEUDOR SOLIDARIO, CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.** El artículo 197 del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales establece que las infracciones a las

disposiciones de dicho reglamento se harán constar por las autoridades federales de tránsito en las boletas correspondientes aprobadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, así como que el original y una copia de dicha boleta será entregada al infractor, quien deberá enterar el monto de la multa en treinta días hábiles a partir de la infracción, pues de lo contrario se despachará su ejecución; aunque faculta al infractor o a su representante legal a recurrir las multas mediante escrito de inconformidad dirigido al director general de Asuntos Jurídicos o al director general del Centro SCT que corresponda, en el que se podrán ofrecer pruebas y esgrimir las defensas que se estimen necesarias. Por otra parte, el diverso numeral 204 del propio reglamento establece que los propietarios de los vehículos en que se cometa la infracción son solidariamente responsables con los conductores en el pago de las multas impuestas. En ese contexto, si bien el primer precepto reglamentario en cita prevé que el infractor o su representante legal pueden inconformarse en un procedimiento previo a la ejecución de la multa, al propietario del vehículo en su carácter de deudor solidario, no se le otorga la posibilidad de ser escuchado en audiencia previa. Por tanto, la multa impuesta al propietario del vehículo en que se cometió la infracción de tránsito en carreteras federales, en su carácter de deudor solidario, es un acto privativo que tiene como efecto menoscabar su patrimonio, pues ante la falta de entero de la sanción se despachará ejecución en su contra, sin que legalmente pueda recurrir la multa, ni aportar pruebas o alegar lo que a su derecho convenga, lo que resulta violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 517/2001. Lourdes Tirado García y otro. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Eduardo Alvarado Puente. Secretario: José Luis Caballero Rodríguez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, marzo de 1997, página 493, tesis 2a. XXVIII/97, de rubro: "TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LOS ARTÍCULOS 197 Y 204 DEL REGLAMENTO RESPECTIVO VIOLAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DEL DEUDOR SOLIDARIO."

**B) Juicio de Nulidad:** Podrá pedirse y declararse la nulidad de las resoluciones dictadas en materia de multas por infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, en términos del artículo 11 fracciones III, IV y XIV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal del mismo nombre (TFJFA); pues los citados preceptos señalan:

**Artículo 11.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:  
(...)

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.  
(...)

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

Es decir, el juicio de nulidad ante TFJFA es procedente en contra de los actos administrativos emanados del procedimiento de imposición de multas por infracciones al RTCF; 1. Al tratarse de multas por infracción a normas administrativas federales; 2. Porque el recurso de inconformidad previsto en el citado reglamento, es un recurso administrativo en contra de esos actos, y finalmente, 3. Porque la ejecución de las mismas a cargo de las tesorerías locales, causan un agravio en materia fiscal al tratarse de la ejecución de créditos fiscales en su variante de aprovechamientos, al ser ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho publico, distintos de las contribuciones, en términos de los artículos 3º y 4º del Código Fiscal de la Federación.

En este sentido, el juicio de nulidad deberá iniciarse ante el TFJFA, mediante demanda por escrito dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución que recaiga al recurso de Inconformidad, al no ser de interposición optativa, o en su defecto, en contra de la ejecución de la multa correspondiente, aun cuando ésta se encuentre a cargo de los Tesorerías locales, pues se trataría de actos dictados por autoridades federativas coordinadas, emitidos con

fundamento en un convenio o acuerdo en materia de coordinación, respecto de las materias de la competencia del Tribunal; lo anterior, en términos del inciso c), fracción II del artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

**C) Juicio de Amparo:** Respecto al sistema sancionador de infracciones en materia de Tránsito por Carreteras Federales, se puede considerar procedente el juicio de Amparo Directo e Indirecto.

El juicio de Amparo Directo, será procedente en contra de la resolución definitiva que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver el juicio de nulidad intentado en contra de la resolución que recayó al recurso de Inconformidad planteado ante la propia autoridad o contra la ejecución de la multa, en términos del lo establecido por los artículos 158 de la Ley de Amparo, 103 fracción I, y 107 fracciones III y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La demanda de Amparo Directo deberá presentarse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación de la sentencia definitiva, ante el propio TFJFA, resolviéndolo en definitiva el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa competente.

Por lo que hace al juicio de Amparo Indirecto, será procedente si se intenta como amparo contra Leyes con motivo del primer acto de aplicación de algún precepto del Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, que se estime violatorio a las garantías individuales que otorga la Constitución.

Este primer acto de aplicación puede configurarse en cualquiera de las fases del procedimiento administrativo en estudio; desde la entrega de la boleta de infracción, la determinación de la multa o la ejecución de la misma, y no habrá necesidad de agotar recursos ordinarios ni juicio de nulidad, de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción XII del

artículo 73, 114 fracción I, de la Ley de Amparo y 103 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de este supuesto, la demanda de amparo indirecto debe presentarse por escrito dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del primer acto de aplicación del precepto que se estima inconstitucional, ante el Juzgado de Distrito competente.

También se podrá optar por el Amparo Indirecto, si se estima que la suspensión de la ejecución de la multa prevista en el recurso de Inconformidad, exige mayores requisitos que la Ley de Amparo, considerando que el agotamiento es este recurso administrativo no es optativo, y que no procede directamente el juicio de nulidad; lo anterior en términos de lo establecido en la fracción XV del artículo 73 de la citada Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Para este último caso, la demanda de amparo indirecto debe presentarse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto reclamado, ante el Juzgado de Distrito competente.

## **CAPITULO V.**

### **ASIMILACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR PREVISTO EN EL REGLAMENTO DE TRANSITO EN CARRETERAS FEDERALES.**

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua, asimilación es sinónimo de comparar y asemejar; en el caso que nos ocupa, el presente capítulo se encargará de realizar un análisis comparativo entre dos procedimientos administrativos sancionadores; el procedimiento general previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el procedimiento especial establecido en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, a fin de evidenciar las discrepancias que provocan la ilegalidad y en algunos casos se traducen en violaciones a nuestra Carta Magna.

#### **5.1. La Supletoriedad.**

El procedimiento administrativo de Imposición de multas previsto en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, si bien es cierto que es el procedimiento especial; este se encuentra supeditado supletoriamente a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la citada Ley, por tratarse de actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada, como en la especie lo es la Policía Federal Preventiva, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Dirección General de Autotransporte Federal, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Lo que significa que al procedimiento especial previsto en el RTCF se aplicará en lo conducente y de forma supletoria, lo dispuesto en la LFPA, es decir, en lo no previsto por el Reglamento se estará a lo establecido por la

Ley; primeramente respecto al procedimiento de verificación a cargo de la PFP y después por lo que hace al procedimiento de imposición de multas por infracciones administrativas, a cargo de la DGAF.

Cabe señalar que de lo previsto por el RTCF, emanan figuras análogas a las establecidas en la LFPA, y es de ahí de donde nace la necesidad de realizar una comparación de ambos ordenamientos, a fin de localizar las discrepancias y los efectos jurídicos de las mismas.

Respecto a la intervención de la Policía Federal Preventiva, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone en el Capítulo Décimo Primero del Título Tercero, lo relativo a las Visitas de Verificación, que en términos generales es en lo que consisten las facultades de la PFP; pues de conformidad la fracción X del artículo 4 de la Ley del mismo nombre<sup>1</sup>; es su competencia vigilar e inspeccionar las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas.

En ésta tesis, se entiende que la inspección de la PFP constituye una visita de verificación, pues el artículo 69 de la LFPA dispone que las dependencias podrán de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual deberán cumplir, en lo conducente, con las formalidades previstas para las visitas de verificación; disposición con la que queda clara la supletoriedad de la Ley Federal en cita, al procedimiento reglamentario en estudio y la similitud de las figuras.

Los artículos correspondientes de la LFPA son del 62 al 69; y de los mismos se desprenden los siguientes requisitos aplicables supletoriamente al procedimiento administrativo de verificación a cargo de la PFP:

---

<sup>1</sup> Supra pág. 93.

- a)** Las verificaciones podrán ser ordinarias y extraordinarios; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo. (Art. 62 LFPA)
- b)** Los verificadores para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten. (Art. 63 LFPA)
- c)** Los conductores y propietarios del vehículo a verificar, están obligados a permitir la inspección y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor. (Art. 64 LFPA).
- d)** Al iniciar la inspección, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función así como la orden expresa a que se refiere el inciso a), de la que deberá dejar copia al conductor. (Art. 65 LFPA)
- e)** De la verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el conductor o por el inspector, si no existieren o se hubiere negado a proponerlos; de la que se dejara copia aunque se haya negado a firmar el conductor, lo que no afecta la validez, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en la propia acta. (Art. 66 LFPA)
- f)** En el Acta se hará constar el nombre del conductor y/o del propietario del vehículo; hora, día, mes y año en que se inicie y termine la diligencia; carretera, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa;

en que se encuentre ubicado el lugar donde se practica la verificación; número y fecha del oficio de comisión que la motivó; nombre y cargo del conductor; nombre y domicilio de las personas que fungen como testigos; datos relativos a la actuación; declaración del visitado si quisiera hacerla y nombre y firma de quienes intervinieron, incluyendo al verificador. (Art. 67 LFPA)

- g)** El conductor podrá formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se hubiera levantado. (Art. 68 LFPA).

En relación al procedimiento administrativo sancionador, a cargo de la Dirección General de Autotransporte Federal; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé en el Título Cuarto denominado "*De las Infracciones y Sanciones Administrativas*" -artículos 70 al 80- las disposiciones supletoriamente aplicables al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, en lo que respecta al sistema sancionador correspondiente, y de las que se desprenden en lo conducente, los siguientes requisitos:

- a)** Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste -dentro de los quince días siguientes- exponga lo que a su derecho convenga, y en su caso exponga las pruebas con que cuente. (Art. 72 LFPA)
- b)** Una vez oído en infractor y desahogadas las pruebas, se procederá dentro de los diez días siguientes a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

- c) Cuando en la misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas. (Art. 77 LFPA)
- d) La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas caduca en cinco años; los términos de la caducidad serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa -si fuere consumada- o desde que cesó -si fuere continua-.
- e) Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la caducidad, hasta en tanto la resolución definitiva que se dicte no admita ulterior recurso. Los interesados podrán hacer valer la prescripción por vía de excepción y la autoridad deberá declararla de oficio.

De lo anterior se desprende que, en términos de los requisitos exigidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de lo previsto en el propio Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales; el procedimiento administrativo sancionador en estudio puede y debe cumplir con determinadas reglas a fin de preservar los principios de legalidad y garantías individuales más elementales.

Es en ésta virtud, que resulta necesario asimilar uno y otro ordenamiento, a fin de evidenciar las omisiones y contravenciones del procedimiento especial previsto en el Reglamento, respecto del procedimiento general establecido en la Ley supletoria al primero; y en esa inteligencia lograr la complementación adecuada del “*debe ser*” en materia imposición de multas por infracciones por infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, que es a lo que se avocarán los siguientes apartados.

## 5.2. El Mandamiento de Inspección.

El procedimiento administrativo especial previsto por el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, es omiso en considerar la existencia de una orden de inspección o verificación por escrito y firmada por la autoridad competente en la que se especifique el vehículo a verificarse, objeto de la misma y alcance que deba tener; como lo ordena el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y ante esa omisión, es inevitable la exigencia de ese requisito en virtud de la supletoriedad y a fin de dar seguridad jurídica al infractor respecto de los motivos que justifican una molestia a su derecho de tránsito, y el inicio de un procedimiento administrativo en su contra.

En la especie, la PFP no cuenta con esa orden ni la DGAF les proporciona el formato correspondiente para ser llenado en el mismo momento de la inspección, con los datos del vehículo correspondiente, como sucede de forma similar en materia aduanera, cuando se verifica la legal estancia y tenencia de vehículos de procedencia extranjera, y que según jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, es legal llenar hasta el mismo momento de la diligencia, los datos del vehículo en la orden de verificación correspondiente. La citada interpretación, que resulta aplicable por notoria analogía, señala:

Jurisprudencia, No. Registro: 180,424, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Septiembre de 2004, Tesis: 2a./J. 130/2004, Página: 341.

**VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO. LA ORDEN DE VERIFICACIÓN NO ES ILEGAL AUNQUE LOS DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL AUTOMÓVIL SE ASIENTEN CON UN TIPO DE LETRA DIFERENTE AL DEL RESTO DEL DOCUMENTO.** De la interpretación de los artículos 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación; 144, fracciones X, XI, XVI y XXXII, de la Ley Aduanera; 7o., fracción II, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 29, fracciones XI, XII y XIII, del Reglamento del Servicio de Administración Tributaria, se advierte que las autoridades fiscales tienen facultades para verificar físicamente bienes y mercancías de procedencia

extranjera con el objeto de comprobar si se han cumplido las disposiciones que en materia de comercio exterior establecen las Leyes, además de que se les dota de facultades persecutorias para inspección y vigilancia permanentes en todo el territorio nacional, que permitan cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones legales que regulan y gravan la entrada y salida del territorio nacional de mercancías. Ahora bien, la referida facultad de persecución implica que la autoridad fiscal pueda realizar todas aquellas diligencias necesarias para verificar la legal importación y/o tenencia de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, con el objeto de que el contribuyente no evada el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de hacerlo, pueda imponer las sanciones correlativas, lo cual implícitamente conlleva que desconozca tanto el nombre del propietario, conductor y/o tenedor del vehículo, como los datos de identificación de la unidad automotriz, hasta el momento en el que procede a la verificación respectiva, de manera que para cumplir con el artículo 38, fracciones III y IV, del Código Fiscal de la Federación, basta con que en ella se señalen los datos suficientes que permitan la identificación de la unidad automotriz, sin importar que esto se haga con un tipo de letra diferente al resto del documento que contiene la orden de verificación, pues dicha norma no establece tal requisito.

Contradicción de tesis 41/2004-SS. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 3 de septiembre de 2004. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 130/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de septiembre de dos mil cuatro.

Al respecto, la Boleta de Infracción proporcionado por la DGAF a la PFP, no puede constituir la citada orden de verificación, pues como se desprende de su contenido (v. Apéndice B), no contiene ninguna manifestación que permita deducir que es una orden de la autoridad dirigida o dirigible al conductor de un vehículo que transite en alguna carretera federal, a fin de verificar e inspeccionar el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, sino que está diseñada solo para hacer constar las infracciones correspondientes, es decir, hace las veces de un acta de verificación, pero no de un mandamiento de inspección. (v. Apéndice B)

Cabe señalar que en términos de la jurisprudencia citada y toda vez que la PFP es la autoridad administrativa facultada por Ley para vigilar e inspeccionar las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas; la orden puede ser emitida y firmada tanto por el Policía Federal Preventivo, como por el titular de la Dirección General de Autotransporte Federal, y llenada con los datos de identificación del vehículo a inspeccionar, en el mismo momento de la diligencia por el Policía que realiza la diligencia.

De lo que sigue, que la ausencia de una orden de verificación dentro del procedimiento administrativo en estudio, tan imputable a la PFP como a la DGAF; es motivo de ilegalidad y en tanto, de nulidad de la resolución definitiva que determine la multa correspondiente, pues ésta será fruto de actos viciados; por lo que es tangible la necesidad de la citada orden, dentro del procedimiento administrativo de verificación en materia de infracciones por tránsito en carreteras federales, a fin de no privar al presunto infractor de la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16 Constitucional, y darle a conocer en forma legal el inicio del procedimiento administrativo correspondiente, indicándole que se va a verificar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias correspondientes, en relación con el tránsito de su vehículo, el alcance que va a tener dicha verificación y los fundamentos legales que así lo justifiquen.

### **5.3. La Constancia de Notificación.**

Como se desprende del apartado que antecede y ante la carencia de un mandamiento u orden de inspección, el procedimiento administrativo de verificación en materia de infracciones por tránsito en carreteras federales inicia de forma verbal por parte del Policía Federal Preventivo que practica la diligencia, identificándose con su credencial vigente expedida por la Secretaría de Seguridad Pública Federal; requisito que aun cuando el RTCF no lo prevé, en la práctica se cumple con el citado requisito supletorio,

previsto en el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debido a que los oficiales portan su gafete a la vista todo el tiempo.

Hecho lo anterior, el PFP solicita documentos tales como tarjeta de circulación, licencia de conducir, placas y en su caso, permiso de carga; procediendo a levantar la Infracción en el formato destinado para tal efecto.

Al respecto, no existe un documento anexo a la Boleta de Infracción ni un apartado especial dentro de la misma (v. Apéndice B), en donde se haga constar la notificación de la orden de verificación, que como ya señalamos, tampoco existe.

Sin embargo, cabe considerar que debido a que en la Boleta de Infracción se hace constar de manera circunstanciada el tiempo, modo y lugar de la infracción cometida y los datos de identificación del infractor destinatario de la misma; bajo determinadas circunstancias podemos asumir que desde su entrega se está notificando el inicio del procedimiento administrativo correspondiente.

Lo anterior, siempre que se hiciera constar la entrega y recepción de la Boleta respectiva, la firma del infractor, o en su caso la negativa de éste, pues no habría motivo para exigir mayores requisitos como cerciorarse del domicilio del notificado dada la naturaleza circunstancial e inicialmente impersonal del procedimiento administrativo en estudio; lo anterior por realizarse la inspección en la propia carretera federal e impersonal en un inicio, por no conocerse la identidad del infractor hasta su identificación.

Por otra parte, es importante definir dentro del procedimiento sancionador materia de la presente investigación, la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 72 de la LFPA cuando señala que: *“Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes, exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente.”*

Al respecto, en términos del tercer y cuarto párrafo del artículo 197 del RTCF <sup>2</sup>; el infractor tiene 15 días hábiles contados a partir del día siguiente en que le fue entregada la Boleta de Infracción, para acudir a la calificación de la infracción y una vez determinada la multa, recurrirla; y 30 días en las mismas circunstancias para pagarla antes de que se consigne para su cobro a la Tesorería Estatal correspondiente.

Contraste legal del que se desprende que:

- i)** Aun cuando no existe orden de verificación ni acta de notificación de la misma; se puede considerar que con el levantamiento y entrega de la Boleta de infracción se da por notificado al infractor del inicio de procedimiento, con los inconvenientes de que;
- ii)** Aun cuando es aplicable supletoriamente el término de 15 días para que el infractor exponga lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas; técnicamente no es factible su desahogo, debido a que;
- iii)** El término de 15 días previsto en el Reglamento, es para que a petición de parte se recurra la multa en instancia de Inconformidad, previa calificación de la infracción y determinación de la misma; no para aportar pruebas y realizar manifestaciones antes de su determinación.
- iv)** El término de 30 días es para pagar la multa, previa calificación de la infracción y determinación de la misma; sin que se prevea la posibilidad expresa, de que antes de la determinación se puedan realizar manifestaciones y aportar pruebas, y;
- v)** Los citados términos de 15 y 30 días, corren a partir del momento en el que el Policía Federal Preventivo entrega la Boleta de Infracción y

---

<sup>2</sup> Supra pp. 90 - 91.

por ende, no se conoce la multa a recurrir o a pagar; situación que deja en estado de indefensión al infractor.

En este entendido, el procedimiento reglamentario no solo omite considerar la existencia de un acta de notificación que marque el punto de partida para que empiecen a correr los términos para manifestarse y aportar pruebas; sino que también omite considerar éstas fases y lo que es peor, considera términos que corren a partir de un momento en el que todavía no se tiene la aptitud de realizar el desahogo correspondiente, como más adelante se analizará.

En éste orden de ideas, y no obstante que lo asentado en la Boleta de Infracción puede hacer las veces de notificación del inicio del procedimiento; a fin de dar debido cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 35 y 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; es necesario hacer constar mediante un acta por separado la notificación del inicio del procedimiento de verificación, mediante el levantamiento de un acta, a fin de que puedan correr dentro de un marco de legalidad los términos para manifestarse, aportar pruebas o recurrir el acto notificado, y en ese mismo sentido considerar la temporalidad o extemporaneidad del derecho correspondiente, y así otorgar la garantía de audiencia previa a la determinación de la multa en un entorno de seguridad y certeza jurídica.

#### **5.4. La Inspección de la Policía Federal, como Visita de Verificación.**

Como se ha venido señalando, la Policía Federal Preventiva es la autoridad facultada por Ley para vigilar e inspeccionar las Vías Generales de Comunicación y los medios de transporte que operen en ellas; lo que hace evidente que la vigilancia e inspección relativa al tránsito de cualquier tipo de vehículo por las Carreteras Federales estará a su cargo y actuará en su carácter de verificador en términos y bajo los requisitos que disponga el RTCF y en forma supletoria, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En la práctica, considerando la investigación de campo que el suscrito realizó al respecto, los oficiales de la PFP se limitan a dar cumplimiento al procedimiento administrativo establecido en el Reglamento de Tránsito por Carreteras Federales, efectuando las inspecciones en forma aleatoria, discrecional y conforme a la información que reciben mediante sus medios de comunicación, radares de velocidad y sus sentidos.

Inician la verificación de forma verbal, ordenando al conductor detenga el vehículo, señalándole la conducta o conductas infractoras motivo de su intervención, verificando más cerca el vehículo y solicitando documentación relativa al vehículo y calidad del conductor, para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones relativas. Una vez designado el documento que recogerá en garantía y la oficina de la DGAF que a elección del infractor; proceden a levantar la infracción en tres tantos, concluyendo con la entrega al conductor, del original y un duplicado de la Boleta de Infracción.

Frecuentemente los oficiales de la PFP se toman la libertad de indicar -en salarios mínimos- el monto de la multa, debido a que en el formato de Boleta de infracción existe una misma columna que abarca espacios exclusivos para el inspector y espacios exclusivos para el calificador (v. Apéndice B), incitando al llenado correspondiente por parte del PFP; cuando hemos dejado claro que la determinación de la multa es facultad exclusiva de la DGAF.

La anterior situación provoca que aunque de forma ilegal por no tener facultades, la PFP determine la multa al levantar la infracción y entonces dicho acto se convierta en definitivo y entonces proceda su impugnación.

Al respecto y por técnica jurídica procesal; si la PFP determina sin facultades la multa nace la duda sobre si resulta procedente el recurso de Inconformidad previsto en el RTCF, bajo el principio de que los recursos administrativos los resuelve la propia autoridad emisora, o en su caso el superior jerárquico; pues en éste caso la multa a recurrir no sería determinada por la DGAF, que si es un organismo perteneciente a la misma

secretaría de estado (SCT), que la encargada de resolver el recurso (Unidad de Asuntos Jurídicos), sino por una autoridad perteneciente a una diversa Secretaría (SSPF); por lo que sí se considera este principio, se actualizaría la procedencia del juicio de nulidad ante el TFJFA, en forma directa.

Por otra parte, es importante destacar la importancia del hecho de que la PFP recoja en garantía del pago de la futura multa, algún documento que posea el conductor o sea de su propiedad, como lo puede ser la licencia de conductor, la tarjeta de circulación o las placas del vehículo, en cumplimiento a lo dispuesto por el propio Reglamento, pues aun cuando estos son documentos públicos emitidos por autoridad del Estado para autorizar la conducción y la circulación de vehículos; las constancias materiales respectivas que tienen en su poder los gobernados son de su propiedad y la recolección de los mismos en garantía, constituye un embargo precautorio y un acto de molestia.

De tal suerte, que ese acto de molestia tiene que cumplir con los requisitos mínimos constitucionales establecidos en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, es decir, en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; acto que en términos de la Boleta de infracción podría actualizarse, pero que como embargo precautorio difícilmente podría justificarse, pues aun y cuando se actualicen algunos de los supuestos de embargo precautorio enumerados en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación - ordenamiento aplicable en virtud de la remisión expresa del propio RTCF, en materia de garantías - la multa aun no está determinada y en esa virtud, la retención de algún documento en garantía del pago de la misma resulta ausente de motivación y en tanto, ilegal y violatorio a la garantía de seguridad jurídica previsto en el citado precepto constitucional.

Sirve de poyo analógico al presente caso, las Jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señalan:

Jurisprudencia, No. Registro: 197.362, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Noviembre de 1997, Tesis: P./J. 88/97, Página: 5.

**EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** El artículo 145, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas pendientes de determinarse y aún no exigibles, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a ésta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos "contribuciones causadas", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código, no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra.

Amparo en revisión 2206/96. Tabiquera Coacalco, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Olga María Sánchez Cordero; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Carlos Mena Adame.

Amparo en revisión 3023/96. Tabiguera Tláhuac, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 2565/96. Tabiguera San Lorenzo, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Víctor Francisco Mota Cienfuegos.

Amparo en revisión 2050/96. Tebi, S.A. de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán.

Amparo en revisión 2389/96. Tabiguera San Andrés Tlalpan, S.A de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Alejandra de León González.

Jurisprudencia, No. Registro: 200.320, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 17/95, Página: 27.

**EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTICULO 145 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE LO PREVE VIOLA EL ARTICULO 16 DE LA CONSTITUCION.** En los términos en que se encuentra redactado el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, se autoriza la traba del embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente, sin que se encuentre determinada la obligación de enterar tal o cual tributo ni la cuantificación del mismo, con lo que se infringe el artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconoce la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. La expresión que utiliza el dispositivo citado "de proteger el interés fiscal", carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implica que si ello no se actualiza no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria. Sostener lo contrario propiciaría la práctica de aseguramientos en abstracto, puesto que en esa hipótesis se ignorarían los límites del embargo ya que no se tendría la

certeza jurídica de la existencia de un crédito fiscal. Por éstas razones resulta inconstitucional el precepto invocado al otorgar facultades omnímodas a la autoridad fiscal que decreta el embargo en esas circunstancias al dejar a su arbitrio la determinación del monto del mismo y de los bienes afectados; además de que el plazo de un año para fincar el crédito es demasiado prolongado y no tiene justificación.

Amparo en revisión 1088/92. Almacenes Especializados, S.A. de C.V. 15 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Amparo en revisión 1363/92. Bar Alfonso, S.A. 15 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Amparo en revisión 156/94. Flujo de Datos México, S.A. de C.V. 29 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adriana Ezcorza Carranza.

Amparo en revisión 1505/94. Jarabes Veracruzanos, S.A. de C.V. 29 de junio de 1995. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Amparo en revisión 1416/94. Automotores Cuautitlán, S.A. de C.V. 4 de julio de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Jurisprudencia, No. Registro: 174,733,  
Materia(s):Administrativa, Novena Época, Instancia:  
Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial  
de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Julio de 2006,  
Tesis: I.5o.A. J/8, Página: 926

**EMBARGO PRECAUTORIO. EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.** Tal numeral establece que las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, y que se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que está obligado. Así, al permitir la traba de embargo precautorio, sin que se haya determinado previamente la existencia de un

crédito fiscal, menos su cuantificación, esto es, al otorgar facultades a la autoridad fiscal para embargar bienes a su libre albedrío y determinar su monto, pues no señala las bases o elementos a tomar en cuenta para determinarlos; infringe la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 16 constitucional.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 145/2004. Presidente de la República. 17 de agosto de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Osmar Armando Cruz Quiroz. Secretaria: Norma Delgado Bugarín.

Amparo en revisión 546/2004. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, por ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, del Oficial Mayor y del Procurador Fiscal de la Federación, en representación del Presidente de la República. 8 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez. Secretario: Marco Antonio Monroy Gálvez.

Amparo en revisión 87/2005. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del Presidente de la República. 8 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas.

Amparo en revisión 36/2006. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos, en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público y éste en representación del Presidente de la República y por ausencia de los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, de Ingresos, de Egresos, del Oficial Mayor y del Procurador Fiscal de la Federación. 16 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretaria: Soledad Tinoco Lara.

Amparo en revisión 144/2006. Subprocurador Fiscal Federal de Amparos. 11 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Urbano Martínez Hernández. Secretaria: Leticia Espino Díaz.

No es óbice a lo anterior el hecho de que el documento recogido en garantía carezca de valor pecuniario con el que se pueda cubrir el monto de la multa que se llegare a determinar en caso de ausencia de pago; pues el espíritu de la retención es el de garantizar el pago de la multa y esa determinación deviene textualmente del propio reglamento y no de la

voluntad del infractor; ante lo cual resulta inconcuso que son exigibles los requisitos legales y constitucionales correspondientes, sin considerar la suficiencia o idoneidad de esa garantía.

En ésta tesitura, el procedimiento de inspección y verificación previsto en el RTCF, es sin duda insuficiente para cumplir con las garantías individuales constitucionales, aun con la aplicación supletoria de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, justificándose con ello la necesidad de hacer constar en documento por separado la visita de verificación, y la determinación de la multa; y por otro lado, suprimir la retención de cualquier documento en garantía del pago de una futura multa.

Respecto a ésta última observación y ante el actual desarrollo tecnológico, es factible dotar a la PFP de lectores de códigos de barras (escanners) que actualmente contienen impresos las placas de los vehículos, las tarjetas de circulación y las licencias de conducir; y con ellos registrar de forma automática los datos suficientes para tener identificado al vehículo, su dueño y al conductor infractor durante todo el procedimiento administrativo y en su caso, para la ejecución de la sanción respectiva, evitando que se sustraiga de esas obligaciones.

Aunado a lo anterior, a fin de contar con la base de datos respectiva se propone la creación de un banco de información de conductores a nivel nacional, que podría denominarse "*Registro Nacional de Conductores*" (RNC), a fin de que todas las entidades federativas del país y el Distrito Federal, aporten sus registros locales de expedición de licencias para conducir vehículos automotores, y así contar además con un reporte certero sobre los casos de reincidencia y vigencia de las licencias, sin necesidad de realizar una retención material de los documentos correspondientes.

#### **5.5. La Boleta de Infracción, como acta de verificación y de inicio.**

En términos del artículo 66 de la LFPA, de toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, con los datos previstos en el artículo 67 de ese mismo ordenamiento <sup>3</sup>; en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se haya entendido la diligencia o por quien la practique si aquella se hubiere negado a proponerlos, de la que se dejará copia aunque se hubieren negado afirmar el visitado y los testigos, sin que ese hecho afecte la validéz de la misma.

Por lo que hace al procedimiento sancionador previsto en el RTCF, se cumple con lo antes señalado mediante el levantamiento de la infracción en el formato de Boleta respectivo, por parte de la PFP, pues dicho documento permite dejar constancia de forma circunstanciada de la visita de verificación y se prevé la entrega del original y una copia al conductor, permitiendo la posibilidad de que firme de conformidad.

De forma muy particular, el procedimiento en estudio prevé la entrega del original de la Boleta de Infracción para suplir por un término de 50 días la falta del documento que hubiere sido recogido en garantía, y la entrega de un duplicado como citatorio para que se presente el infractor a la oficina de la DGAF que deba hacer la calificación, o para el pago de la multa correspondiente.

Cabe hacer notar que la frase disyuntiva: *“para que se presente el infractor a la oficina que deba hacer la calificación o para el pago de la multa correspondiente”*, prevista en el segundo párrafo del artículo 197 del RTCF; da lugar a considerar que el levantamiento de la infracción en la Boleta correspondiente, además de ser acta de verificación y de inicio del procedimiento; puede ser también una resolución determinante de la multa, al prever la posibilidad de acudir de forma indistinta, a la calificación y consecuente determinación, o directamente a pagar la multa.

---

<sup>3</sup> Supra pp. 111 – 112

Al respecto, si bien es cierto que la autoridad calificadora puede determinar la multa en la misma Boleta de Infracción; la posibilidad de realizar directamente el pago significa asumir que las constancias hechas por la PFP al levantar la infracción constituyen la determinación de una multa en forma; por el hecho de establecer un término para pagarla que empieza a correr a partir de un momento en el que todavía no se ha realizado la calificación por parte de la DGAF; lo anterior, cuando hemos dejado claro que la determinación de multas en materia de Tránsito Federal es competencia exclusiva de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Autotransporte Federal, en términos de la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) y del propio Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

Es por lo anterior, que la posibilidad en comento resulta contradictoria con lo establecido por la Ley supletoria y por el propio reglamento que la prevé; deviniendo innecesaria por ser inductiva a un hecho que no es lógico y mucho menos legal; por lo que se sugiere la supresión de la misma y dejar claro que la única autoridad competente para imponer sanciones por infracciones al RTCF, lo es la DGAF.

#### **5.6. La Imposición de la Multa.**

Como se ha señalado con antelación, la facultad sancionadora en el procedimiento administrativo de imposición de multas por infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, la tiene la Secretaria de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Autotransporte Federal; una vez que la PFP -quien actuó como autoridad verificadora- le ha remitido la Boleta de Infracción y el documento retenido como garantía de la multa.

De lo que sigue que según lo dispuesto por el RTCF, el infractor debe acudir dentro de los 30 días siguientes a la entrega de la infracción, a la DGAF para pagar la multa respectiva previa calificación de la infracción y

determinación la misma, so pena de que sea consignada a la Tesorería Local correspondiente para su cobro; lo que significa que en caso contrario la DGAF deberá determinarla a partir de que se ha agotado ese plazo y hasta antes de que se cumplan cinco años a partir de que se cometió la infracción, en términos del artículo 79 de la LFPA, pues es cuando caduca la facultad de la autoridad para imponer la sanción según la citada Ley supletoria.

Al respecto, son dos las situaciones que se analizarán en el presente apartado: el hecho de que se contemple como deudor solidario al dueño del vehículo con el que se cometió la infracción y el de que no se prevé la notificación de la determinación de la multa, antes de ser consignada para su cobro.

En relación con la primera cuestión, como se abordó en capítulos anteriores<sup>4</sup> y en términos de lo establecido por el artículo 22 Constitucional, quedan prohibidas las penas trascendentales entendiéndose por tal, aquella que se impone a una persona diferente del infractor, y en el presente caso lo establecido por el artículo 204 del RTCF, en el sentido de que:

**Artículo 204.** Los propietarios de los vehículos serán solidariamente responsables con los conductores de los mismos, del pago de las multas impuestas por infracciones al presente Reglamento.

Constituye sin lugar a dudas una pena trascendental para el propietario del vehículo, en el caso de comisión de infracciones que constituyan actos cuya responsabilidad solo sea imputable al conductor (ej. exceso de velocidad, aspectos técnicos de la conducción del vehículo, etc.), pues aun cuando también existen infracciones por causas atribuibles al dueño del vehículo (ej. aspectos técnicos del vehículo, ausencia de los documentos relativos al mismo, etc), a éste último no deben trascender las penas impuestas por infracciones ajenas a su conducta, como sí o establece el RTCF.

---

<sup>4</sup> Supra p. 87

Por lo anterior y a fin de cumplir con la garantía constitucional invocada, el suscrito considera pertinente diferenciar de forma expresa en el Reglamento estudiado, las infracciones en las que sí concurre la participación del dueño del vehículo involucrado, de aquellas en las que no tiene ingerencia, y con ello solo atribuirle la solidaridad y sancionarlo con motivo de actos u omisiones que sí se le puedan imputar, y no por acciones intrascendentes a él; creando un sistema sancionador que no viole la prohibición constitucional citada.

En relación a la otra situación que se analizará, cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador del RTCF, no prevé la posibilidad de notificar al infractor la determinación de la multa antes de que sea consignada para su cobro, como lo prevé el artículo 35 de la LFPA; sino que por el contrario, se señala que transcurrido el plazo de 30 días después de la entrega de la Boleta de infracción, sin que se haya realizado el pago de la multa, ésta se consignará para su cobro; situación a todas luces contraria a la garantía de audiencia previa establecida en el artículo 14 Constitucional.

Se dice lo anterior, pues al consignarse la multa directamente a la Tesorería encargada de cobrarla mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución, sin que antes se haya notificado al infractor la determinación para que conociera los fundamentos y motivos en que se basa, y estar en aptitud de combatirla o pagarla; se está ignorando lo previsto en la LFPA y en reflejo la garantía de debido proceso, ya que la estipulación reglamentaria en comento ordena el cobro de una multa cuya determinación desconoce el infractor y el deudor solidario.

En este sentido, es indebido y por lo tanto contrario a la LFPA y a la garantía de audiencia, que el Reglamento disponga que en caso de no pagarse la multa en un lapso de 30 días posteriores a la entrega de la Boleta de Infracción, proceda la remisión para su cobro, pues el único acto que conoce el infractor lo es la Boleta levantada por la PFP que solo constituye un acta circunstanciada de hechos que se presumen infractores al RTCF,

pero que requieren de una calificación a cargo de la DGAF, y consecuente determinación del monto respectivo en concepto de multa, para convertirse en un acto definitivo conforme a la Ley. Corrobora lo anterior la siguiente tesis del Pleno y la Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Tesis aislada, No. Registro: 189.537, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIII, Junio de 2001, Tesis: P. X/2001, Página: 49.

**ACTAS FINALES DE VISITA DOMICILIARIA PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE, POR REGLA GENERAL, SU CONTENIDO NO SEA IMPUGNABLE ANTE UNA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De lo dispuesto por el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación se desprende que con el levantamiento de las actas finales de visita domiciliaria se concluye esta última mas no así el procedimiento de fiscalización, toda vez que los visitadores no tienen atribución de liquidar y cobrar las contribuciones supuestamente omitidas, encontradas durante la visita, pues aun cuando sus observaciones pueden llegar a determinar la situación fiscal del visitado, precisando las obligaciones omitidas por éste, se requiere de una resolución en la que se determine el crédito fiscal, según se dispone en los artículos 144 y 145 del propio código tributario. De ello se sigue que, por regla general, el contenido de dichas actas no es impugnabile ante una autoridad jurisdiccional, lo que no obstaculiza el derecho de los gobernados de acudir ante los órganos jurisdiccionales para que se les administre justicia y, por tanto, no transgrede el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, como se dijo, constituyen un simple asentamiento de hechos, los cuales por sí mismos no irrogan perjuicio al gobernado sino una vez que las autoridades fiscales correspondientes hayan emitido una resolución en la que se determine la existencia de un crédito fiscal, el afectado puede promover el juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde podrá hacer valer las manifestaciones de derecho que estime pertinentes y aportar los elementos probatorios conducentes.

Amparo en revisión 129/99. Ángel Isidoro Rodríguez Sáez. 20 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiuno de mayo en curso, aprobó, con el número X/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiuno de mayo de dos mil uno.

Jurisprudencia, No. Registro: 184.549, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Abril de 2003, Tesis: 2a./J. 24/2003, Página: 147.

**ACTAS DE VISITA DOMICILIARIA. SON IMPUGNABLES, POR REGLA GENERAL, A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, HASTA QUE SE PRODUZCA LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.** Las actas de visita domiciliaria o auditoría fiscal encuadran en la categoría de actos de trámite o instrumentales, ya que no ponen fin a la vía administrativa, sino que sólo sirven para ilustrar y aportar todos los datos necesarios para que recaiga una decisión final que, en su caso, se manifestará con el establecimiento de una liquidación o la imposición de una obligación (actos definitivos o resolutorios); de ahí que, por regla general, dichas actas no sean impugnables mediante el juicio de garantías conforme al artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo; sin embargo, la inimpugnabilidad de las mencionadas actas es una simple regla de orden y no una regla absoluta, pues no puede afirmarse que los actos de trámite nunca sean impugnables aisladamente, es decir, habrá que esperar hasta que se produzca la resolución final del procedimiento, oportunidad en la cual podrán plantearse las irregularidades que el visitado aprecie sobre el modo en que el procedimiento se ha tramitado, así como sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos que la originaron, como la falta de identificación de los visitantes, entre otros; además, el amparo indirecto en contra del resultado final de la visita fiscal domiciliaria sólo sería procedente de conformidad con el precepto indicado, por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, excepto que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia, que se trate de amparo contra leyes o actos que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución de imposible reparación, supuestos en que el amparo procederá desde luego; de no ser así, el juicio de garantías sería improcedente en términos de la fracción XV del artículo 73 de la ley citada, habida cuenta de que en contra del resultado final de esa visita -resolución definitiva-, el particular afectado, en acatamiento al principio de definitividad que rige el juicio de garantías, tiene la carga de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal que proceda, por virtud del cual aquél pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Contradicción de tesis 39/2000-PL. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Séptimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de

2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

Tesis de jurisprudencia 24/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de marzo de dos mil tres.

Asentado lo anterior, el hecho de que la Boleta de Infracción sea la vez acta de verificación y resolución definitiva por la que una diferente autoridad impone la multa, en nada justifica la falta de notificación de la determinación de la multa al infractor; pues la boleta que fue entregada al infractor no es un acto definitivo al carece de la intervención de la autoridad sancionadora competente.

En la especie, la consignación de la multa a la Tesorería y el cobro de la misma, se traduce en un acto privativo que requiere antes de su exigibilidad, que el infractor sea oído en defensa antes de ser sustraído en sus propiedades, posesiones y derechos, en cumplimiento a la garantía de audiencia; lo que no se cumple en términos expuestos del Reglamento en comento y tampoco permite la supletoriedad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al ser una disposición especial expresa en ese sentido.

En este entendido, no es acertada la tesis del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, antes transcrita y cuyo rubro señala:

**MULTA POR INFRACCIONES AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LA IMPUESTA AL PROPIETARIO DEL VEHÍCULO EN QUE SE COMETIÓ, EN SU CARÁCTER DE DEUDOR SOLIDARIO, CONSTITUYE UN ACTO PRIVATIVO VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.-<sup>5</sup>**

---

<sup>5</sup> Supra pág. 104

Ni la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que indica:

Tesis aislada, No. Registro: 199.217, Materia(s): Administrativa, Constitucional, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, V, Marzo de 1997, Tesis: 2a. XXVIII/97, Página: 493.

**TRANSITO EN CARRETERAS FEDERALES. LOS ARTICULOS 197 Y 204 DEL REGLAMENTO RESPECTIVO VIOLAN LA GARANTIA DE AUDIENCIA DEL DEUDOR SOLIDARIO.** La existencia de actos que tiendan a hacer efectiva la responsabilidad solidaria en el pago de la multa, al propietario del vehículo con el que se cometió una infracción al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales, impuesta al conductor del mismo, constituyen un acto privativo pues tienen como efecto la disminución, menoscabo o pérdida definitiva de una parte del patrimonio del deudor solidario, por lo que en el procedimiento para hacer efectiva dicha responsabilidad, debe respetarse la garantía de audiencia. Sin embargo, los mencionados artículos, en esa hipótesis, no establecen procedimiento alguno por el que se dé intervención al responsable solidario del pago de la multa, propietario del vehículo con que se cometió la infracción, a fin de que alegue lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime pertinentes, lo que resulta violatorio del artículo 14, segundo párrafo, constitucional, máxime que para el infractor sí se previene esa garantía.

Amparo en revisión 1806/96. Transportes Promotores de Servicio, S.A. de C.V. 12 de febrero de 1997. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

En el sentido de que para el infractor sí se cumple con la garantía de audiencia, pues puede recurrir la multa mediante el recurso de inconformidad previsto en el Reglamento multicitado, mientras que el propietario del vehículo en su calidad de deudor solidario no tiene ese derecho; pues aun cuando las tesis citadas son precisas en evidenciar la violación constitucional respecto del deudor solidario, al señalar que el procedimiento administrativo previsto en el RTCF no contempla la notificación de la multa al dueño del vehículo antes de su cobro; el término para la interposición de la instancia de inconformidad para el infractor empieza a correr a partir de que se levantó la infracción y no desde que se tuvo conocimiento de la determinación de la multa, situación que restringe en

forma innecesaria la citada garantía de audiencia por lo que hace al infractor, pues para poder interponer el citado recurso se deberá acudir en forme previa a la conclusión del término de 15 días, a la calificación y determinación ante la autoridad competente, es decir, la multa se conocerá después de que ya empezó a correr el término para la interposición del recurso.

En ésta tesitura, si bien es claro que se viola garantía de audiencia respecto al deudor solidario; no se puede afirmar -como lo pretenden las tesis aisladas en comento- que sí se cumple con la garantía de debido proceso para el infractor en los términos expresos del RTCF, antes del cobro de la multa respectiva; pues aun cuando se prevé el recurso de inconformidad en contra de la multa, el término para la interposición del mismo empieza a correr a partir de que se entregó la Boleta de Infracción correspondiente, tiempo en el que todavía no se conoce la determinación de la multa, haciendo nugatorio el derecho de audiencia previo al cobro, que sin duda constituye un acto de privación.

Es por lo anterior, que las disposiciones reglamentarias relativas a la determinación de la multa en materia de tránsito federal, se deben considerar insuficientes para dar debido cumplimiento a la Ley y a la Constitución, pues en la especie no permiten la aplicación supletoria de la LFPA y violan expresamente el derecho de audiencia, consagrado en el artículo 14 Constitucional, tanto para el infractor como para el deudor solidario.

En éste orden de ideas, es que nace la necesidad de adecuar la redacción del RTCF a fin de que se permita recurrir la determinación de la multa, una vez que se tiene la certeza de que la conoce el infractor y eso será, solo si se prevé la notificación respectiva y un término para recurrirla a partir de ese momento, y así, transcurrido dicho periodo sin que se haya interpuesto el recurso administrativo de Inconformidad, sea remitida para su cobro.

### 5.7. La Ejecución.

Resulta necesario precisar la naturaleza recaudatoria de las multas por infracciones al Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales y al respecto, cabe señalar que al ser ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público distintos a las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; se deben considerar como Aprovechamientos en términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación (CFF), y por ende créditos fiscales según lo establecido en el artículo 4º del citado ordenamiento.

De lo que se concluye que la exigibilidad del pago de un crédito fiscal proveniente de una multa por infracciones al RTCF, deberá regirse por lo dispuesto en el Capítulo II del Título V, del Código Tributario Federal, denominado “*Del Procedimiento Administrativo de Ejecución*” (PAE).

Por lo que hace a la procedibilidad del PAE, en términos del artículo 145 del CFF solo se exigirá el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados en la Ley; y en la especie, según el procedimiento administrativo previsto en el RTCF, esto será después de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de la infracción, sin que se haya realizado el pago, lo anterior sin dejar de considerar los pormenores tratados en el punto 5.6. que antecede, en relación con el citado término.<sup>6</sup>

Cabe señalar que la PFP tiene la obligación de retener un documento al infractor en garantía de la multa que se llegare a imponer (licencias para conducir, placas ó tarjeta de circulación), a menos que exista imposibilidad material para ello; lo que significa que si se recogió un documento en

---

<sup>6</sup> Supra 129-136

garantía al pago de la multa, el interés fiscal se encuentra garantizado desde ese momento, y por lo tanto el embargo precautorio trabado desde que se levantó la infracción se convertirá en definitivo al momento de hacerse exigible, esto último en términos del antepenúltimo párrafo del artículo 145 del CFF, y se aplicará sobre él, el PAE. El citado artículo señala:

**145. (...)**

El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

De tal suerte, que si bien es cierto que los documentos que la PFP pueda recoger como garantía al pago de una multa, causan un agravio pecuniario al propietario de los mismos, ya sea el conductor -infractor- o el propietario del vehículo, por una parte debido al valor intrínseco de los mismos y por otra, debido a que su ausencia configuran diversas infracciones al RTCF después de los 50 días que son suplidos por el original de la Boleta de Infracción; no menos cierto es que no son bienes enajenables vía remate o que la propia oficina recaudadora se pueda adjudicar para cubrir el monto del crédito fiscal motivo de la multa en comento, lo anterior en virtud de su naturaleza.

Se dice lo anterior, pues los documentos que pueda recoger la PFP, solo le producen un beneficio a su propietario, ya que las licencias, placas y tarjetas de circulación vienen personalizadas y por ende, no son un bien fungible que pueda trasladarse a alguien más, cuyo beneficio tenga un valor pecuniario que pueda amortizar la obligación de pago que se pretende garantizar con su retención.

En ésta inteligencia, la recolección en garantía de algún documento del infractor resulta no solo ilegal e inconstitucional al constituir un embargo

precautorio, como se ha señalado en el punto 5.4. del presente capítulo<sup>7</sup>, sino también insuficiente e inidóneo para garantizar el crédito fiscal resultante de la multa administrativa que se llegare a determinar.

Evidencia de lo anterior es el hecho de que el Reglamento Federal en comento prevé expresamente que la interposición del recurso de inconformidad suspende la ejecución de la resolución impugnada, por cuanto al pago de las multas, siempre que se garantice el pago de las mismas en los términos del CFF; consideración que aunque constituye una ilegal garantía adicional a la del documento recogido por la PFP; hace patente la necesidad de garantizar debidamente el interés fiscal, ante la notoria insuficiencia de la primera.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que con la retención de algún documento se pretenda causar presión, fuerza o miedo al infractor o al propietario del vehículo para que acuda dentro del término correspondiente a pagar la multa que resulte, y evitar así que se sustraiga del cumplimiento de esa obligación; pues si así fuera, abría lugar a considerar que se está ejerciendo violencia para reclamar un derecho, contraviniendo posiblemente lo establecido en el artículo 17 Constitucional, que señala en su primer párrafo: *“ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”*.

### **5.8. Justificación de la Asimilación.**

Del contenido de los puntos que anteceden de este último capítulo, y en concordancia a lo analizado en los cuatro capítulos anteriores; se desprende la necesidad de determinar la importancia y trascendencia de la asimilación de lo dispuesto en la LFPA, a lo establecido en el RTCF.

---

<sup>7</sup> Supra pp. 120-127.

De forma primigenia, hay que establecer que la Ley Federal en mención resulta aplicable al respecto por tres situaciones: 1. Es superior jerárquicamente, 2. La supletoriedad está expresa en la Ley y; 3. Se trata del ordenamiento que regula con mayor precisión a la mayoría de los procedimientos administrativos federales en México.

Técnicamente los tres factores antes enunciados son los que permiten tomar como base lo establecido en la LFPA, para evidenciar las ilegalidades contenidas en el procedimiento especial en estudio, pero la trascendencia de dichas irregularidades radica en que se deja en estado de indefensión al infractor y deudor solidario, al privarles de las garantías constitucionales de legalidad, audiencia, seguridad jurídica y prohibición de ejercer violencia para reclamar un derecho.

De ahí, que es de relevante importancia el garantizar a todo ciudadano que conduzca un vehículo automotor por carreteras federales, el que se cumpla con las mínimas formalidades esenciales de procedimiento para el caso de que sea necesario someterlo a un procedimiento administrativo, cuyo inicio se encuentre motivado por la realización de conductas presuntamente violatorias al Reglamento de Tránsito Federal; pues sin duda la verificación de un vehículo en tránsito constituye un acto de molestia y finalmente, un acto de privación si se realiza la ejecución de la sanción correspondiente.

Se dice lo anterior, pues aun cuando las sanciones por infracciones al tránsito en carreteras federales, en lo general, no son de un alto valor pecuniario, pues según lo establecido por el artículo 200 del RTCF, la multa mas alta es de 200 días de Salario Mínimo General Vigente para el Distrito Federal; lo cierto es que el procedimiento administrativo correspondiente y los actos y resoluciones que emanan de él, constituyen actos de autoridad que deben revestir las formalidades legales y constitucionales más elementales, so pena de que carezcan de validéz y en tanto traigan aparejada una nulidad cuya declaración, en el mejor de los casos se podría lograr mediante el juicio de nulidad o el de amparo.

Respecto a este último punto, surte relevancia el evidenciar los vicios de legalidad existentes en el procedimiento especial estudiado, pues considerando que la interposición de los medios de defensa que proceden son opcionales y que si bien es cierto que estos pueden ser promovidos por todo aquel que tenga interés jurídico; no menos cierto es que para la interposición de los mismos se requiere cumplir con ciertas formalidades procesales que no están al alcance de todos, aunado a que no puede delegarse la legalidad de las resoluciones administrativas a la revisión de un Tribunal, ya que el espíritu de la presunción de legalidad de los actos administrativos radica en el hecho de que se da por supuesto que el procedimiento del que emanan, cumple por lo menos en la letra de la Ley, con los requisitos exigidos por la Constitución; situación que no acontece en el procedimiento especial analizado.

La presunción de legalidad no puede avalar un procedimiento especial que no prevé un mandamiento inicial de inspección y/o verificación por escrito, que permita al infractor conocer el motivo de la verificación, ni una constancia de notificación del inicio del procedimiento, que de al gobernado una certeza temporal y especial de sus consecuencias; un procedimiento en donde se prevé la privación de un documento al conductor, como garantía insuficiente e innecesaria del pago de una multa aun no determinada, y en donde se haga constar en un mismo documento (Boleta de Infracción) dos actos y la intervención de dos autoridades diferentes, provocando confusión de facultades.

Tampoco puede surtir vigencia la presunción de legalidad, cuando no existe un término dentro del procedimiento para ofrecer pruebas tendientes a desvirtuar la infracción, ni cuando el término para interponer el correspondiente recurso administrativo empieza a correr cuando aun no se ha determinado el acto a recurrir, además de que se establece la ejecución de la multa sin que se prevea con antelación, la notificación de su determinación.

De lo anterior, podemos concluir que resulta pertinente adoptar de forma integral los requisitos exigidos por la LFPA para las visitas de verificación y para la determinación y ejecución de sanciones por infracciones al RTCF; y así dotar de legalidad y en reflejo de constitucionalidad, a ese sistema sancionador que tiene como fin la importante tarea de salvaguardar la seguridad y el orden en el tránsito de vehículos por carreteras federales.

### **5.9. Contravenciones legales existentes en el Procedimiento de Imposición de Multas en materia de Tránsito por Carreteras Federales. (Cuadro Sinóptico)**

En resumen, las principales irregularidades que la presente investigación arrojó, después del análisis comparativo realizado entre el procedimiento administrativo especial previsto en el RTCF, y el procedimiento general establecido por la LFPA; son las siguientes:

<b>ACTO</b>	<b>CONTRAVENCIÓN</b>
Mandamiento de inspección.	No existe una orden de inspección o verificación escrita y firmada por la autoridad competente, en la que se especifique el vehículo a verificar, el objeto de la inspección, el alcance que tendrá y los fundamentos legales que así lo permitan; dejando en estado de indefensión al conductor, pues no hay constancia legal que justifique la necesidad de la verificación.
Constancia de notificación.	No existe un acta de notificación de la orden de verificación, ni del inicio del procedimiento. Se considera notificado el infractor con el levantamiento y entrega de la Boleta de

	<p>Infracción, sin embargo es legalmente necesario dejar constancia del inicio del procedimiento para poder dar certeza temporal y espacial al mismo, y con ello fijar el punto de partida para que corran los términos de caducidad, prescripción, ofrecimiento de pruebas y alegatos.</p>
<p>La PFP y la determinación de la multa.</p>	<p>Al ser la Boleta de Infracción un documento en el que intervienen la autoridad verificadora y la sancionadora; habitualmente la PFP indica en la misma, el monto de la multa; cuando la determinación de ésta es facultad exclusiva de la DGAF, convirtiéndose la infracción en multa y resolución definitiva absolutamente nula, e impugnabile desde ese momento.</p>
<p>La PFP y la recolección de un documento como garantía al pago de la futura multa.</p>	<p>El RTCF ordena que al momento de la inspección, se recoja un documento que posea el conductor o sea de su propiedad como garantía de una multa futura, constituyendo un inconstitucional embargo precautorio al estar falto de motivación por versar sobre una multa no determinada, violando las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en el artículo 16 Constitucional.</p>
<p>La Boleta de infracción como resolución determinante de la multa.</p>	<p>El RTCF prevé la posibilidad y un término a partir de que se levantó la infracción, para pagar la multa sin previa calificación por parte de la DGAF, lo que significa asumir que las</p>

	<p>constancias hechas por la PFP constituyen la determinación de una multa en forma; cuando este hecho es competencia exclusiva de la SCT, a través e la DGAF, creándose una figura que de actualizarse, violaría la garantía de legalidad.</p>
<p>Notificación de la determinación de la multa.</p>	<p>No se prevé la notificación de la determinación de la multa al infractor, antes de que sea consignada para su cobro, y por el contrario se establece un término de 30 días para su pago contado a partir de la entrega de la Boleta de Infracción, bajo pena de consignarse a la tesorería para su cobro coactivo; situación contraria a la LFPA y en tanto, a la garantía de audiencia previa y debido proceso establecida en el artículo 14 Constitucional, en perjuicio del conductor y del propietario del vehículo.</p>
<p>Ofrecimiento de Pruebas, alegatos y Recurso de Inconformidad.</p>	<p>No se establece un periodo para ofrecer pruebas y alegar antes de la determinación de la multa, ni un término para recurrirla a partir de ese momento, sino que por el contrario; se establece un periodo para interponer el recurso administrativo que empieza a correr a partir de la entrega de la Boleta de Infracción, cuando todavía no se ha determinado la sanción, contraviniendo lo establecido en la LFPA y restringiéndose en forma innecesaria la garantía de audiencia.</p>
<p>La garantía de pago del</p>	<p>El RTCF ordena la recolección de algún</p>

<p>crédito fiscal proveniente de la multa.</p>	<p>documento del infractor en garantía al pago de la futura multa, situación que resulta no sólo ilegal e inconstitucional, sino también insuficiente, innecesaria e inidónea para garantizar el crédito fiscal resultante de la multa administrativa que se llegare a determinar.</p>
<p>Obligación solidaria de pago de la multa a cargo del dueño del vehículo involucrado</p>	<p>Se establece en todos los casos, la obligación solidaria de pago de la multa por infracciones al RTCF, para el dueño del vehículo involucrado; sin considerar si intervino o no en la trasgresión, violándose con ello la prohibición constitucional de imponer penas trascendentales, prevista en el artículo 22 de nuestra Carta Magna.</p>

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La seguridad pública en las carreteras federales resulta necesaria a fin de salvaguardar el orden público y la convivencia colectiva armónica en la Vías Generales de Comunicación. Lo anterior se logra a través de la realización de los cometidos de las autoridades correspondientes, pero sin soslayar que ésta actuación debe cuidar el todo momento el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley y las garantías individuales previstas en nuestro estatuto fundamental.

**SEGUNDA:** Lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador, resulta aplicable en forma supletoria al procedimiento administrativo de imposición de multas previsto en el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales; pues su aplicación subsana múltiples lagunas legales existentes en este último, aunque en la práctica ni la Policía Federal Preventiva ni la Dirección General de Autotransporte Federal prevén esa complementación y tampoco procuran el cumplimiento respectivo, como lo es para el caso de la ausencia de un mandamiento de verificación, de una constancia de notificación del inicio del procedimiento, y de un término para manifestarse y ofrecer pruebas antes de la determinación de la multa.

**TERCERA:** Si bien es cierto que el procedimiento general previsto en la LFPA resulta aplicable supletoriamente al procedimiento especial de imposición de multas previsto en el RTCF, no menos cierto es que el procedimiento especial prevé determinaciones expresas que impiden la aplicación de las figuras análogas previstas en la Ley y no solo eso, sino que van en contra de las garantías individuales de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y las prohibiciones de ejercer violencia para reclamar un derecho y de imponer penas trascendentales.

**CUARTA:** De la asimilación del procedimiento general previsto en la LFPA, al procedimiento especial establecido en el RTCF, se despendieron

las deficiencias legales y constitucionales de este último, evidenciándose la importancia y relevancia en la adopción de los requisitos establecidos en la Ley general.

**QUINTA:** La primera violación legal se puede configurar cuando el Policía Federal Preventivo excede sus facultades y se toma la libertad de indicar en salarios mínimos el monto de la multa en el Boleta de Infracción, tornándose desde entonces un acto definitivo y evidentemente nulo al ser determinado por una autoridad sin competencia; ésta circunstancia se ve favorecida por la deficiente redacción del Reglamento citado, con la frase: *“para que se presente el infractor a la oficina que deba hacer la calificación o para el pago de la multa correspondiente”*; al estar enunciada en sentido disyuntivo afirmativo, y que puede inducir a que se considere que la infracción levantada constituye la determinación de la multa.

**SEXTA:** Cuando en cumplimiento a lo ordenado por el Reglamento, el Policía Federal Preventivo recoge algún documento del infractor en garantía al pago de una futura multa; se contraviene el orden legal pues es evidente que aun no se ha determinado el monto de la sanción, deviniendo ilegal ese embargo precautorio al ser un acto de molestia falto de motivación, y en tanto inconstitucional esa disposición reglamentaria.

**SEPTIMA:** La retención de algún documento en garantía del pago de una multa en materia de Tránsito Federal, también viola la garantía relativa a la prohibición de ejercer violencia para reclamar un derecho, pues ante la notoria insuficiencia y falta de idoneidad para garantizar el pago de un crédito fiscal; su existencia solo puede indicar que se trata de un acto tendiente a ejercer presión, fuerza o miedo para que el infractor o deudor solidario, evite sustraerse de sus obligaciones y acuda a pagar la multa correspondiente.

**OCTAVA:** En virtud de que la retención de un documento en garantía del pago de una futura multa resulta ilegal, inconstitucional e innecesario; a fin de salvaguardar el seguimiento eficiente del procedimiento administrativo sancionador y evitar que el infractor se sustraiga del pago de esa sanción, el

suscrito considera factible dotar a la PFP de lectores de los códigos de barras que actualmente contienen impresos las placas de los vehículos, las tarjetas de circulación y las licencias de conducir; y registrar de forma automática los datos suficientes para tener identificado al vehículo, su dueño y al conductor infractor.

**NOVENA:** Aunado a lo anterior, a fin de contar con una base de datos necesaria para la utilización de los lectores propuestos con anterioridad, se propone la creación de un banco de información de conductores a nivel nacional, que podría denominarse "*Registro Nacional de Conductores*" (RNC), a fin de que todas las entidades federativas del país y el Distrito Federal, aporten sus registros locales de expedición de licencias para conductor de vehículos automotores y así contar además con un reporte certero sobre los casos de reincidencia y vigencia de las licencias, sin necesidad de realizar una retención material de los documentos correspondientes.

**DÉCIMA:** El procedimiento administrativo reglamentario viola la garantía de debido proceso, pues el término para recurrir o pagar la multa, empiezan a correr a partir de la fecha de la infracción y no a partir de que se notificó la determinación de la sanción.

**DÉCIMA PRIMERA:** El procedimiento administrativo en estudio, expresamente contraviene a la LFPA y viola la garantía de audiencia al prever que si en el término de 30 días siguientes a la fecha de la infracción no se paga la multa respectiva, se consignará la misma a la Tesorería Local correspondiente para su cobro, sin considerar la notificación de la determinación de la misma al infractor y deudor solidario, y sin dar un término para impugnarla a partir de ese momento.

**DÉCIMA SEGUNDA:** El hecho de establecerse la obligación solidaria de pago de la multa a cargo del dueño del vehículo involucrado en una infracción al RTCF, sin considerar si dicha persona intervino o no en la trasgresión al citado Reglamento; constituye una violación a la prohibición de

imponer penas trascendentales establecida en el artículo 22 Constitucional, por lo que se propone la imposición de esa solidaridad, solo para las infracciones en las que si tenga intervención el propietario del vehículo.

**DÉCIMA TERCERA:** Debido a la relevancia de las deficiencias del procedimiento administrativo de imposición de multas previsto el Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales; se propone la adopción de forma categórica e integral de los requisitos previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación en lo que respecta a las notificaciones, visitas de verificación, infracciones, sanciones administrativas y garantías del interés fiscal, para con ello salvaguardar la legalidad del procedimiento estudiado y en consecuencia el cumplimiento de las garantías individuales previstas en nuestra Carta Magna.

## **APENDICE A**

### **ABREVIATURAS**

CFF: Código Fiscal de la Federación.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DGAF: Dirección General de Autotransporte Federal.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

LFPA: Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

LVGC: Ley de Vías Generales de Comunicación.

PPF: Policía Federal Preventiva.

PAE: Procedimiento Administrativo de Ejecución.

RTCF: Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.

RFV: Registro Federal Vehicular.

RNC: Registro Nacional de Conductores.

SCT: Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

SSPF: Secretaria de Seguridad Pública Federal.



## BIBLIOGRAFÍA.

Acosta Romero, *Teoría General de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa 3ª edición, México, 1999.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Elementos de Derecho Administrativo*, editorial Oxford University, Buenos Aires 1999.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 33ª edición, editorial Porrúa, México, 2000.

Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, editorial Harla, México, 1997.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo*, Tomo I y II, Editorial Cárdenas, 1ª edición, México 2001.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Procesal Administrativo*, editorial Cárdenas, México 2000.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Medios de Defensa en Materia Fiscal y Administrativa*, editorial Cárdenas, México 2002.

Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Tributario*, Editorial Cárdenas, México 2002.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, 2ª edición, México 2000.

González Pérez, Jesús, *El Procedimiento Administrativo Federal*, editorial Porrúa UNAM, 2ª edición, México 1997.

González Pérez, Jesús. González Navarro, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Común de la Administración Pública y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30-1993*, Editorial Civitas 2ª edición, Madrid.

Escola, Héctor, *Tratado General del Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires 1981.

Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, XLIII edición, México 2003.

García Máynez, Eduardo, *Introducción la Estudio del Derecho*, 48ª edición, editorial Porrúa, México 1996.

Lomelí, Cerezo, Margarita, *El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal*, Editorial Continental, México 1961.

Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho Fiscal Represor*, Editorial Porrúa IV edición, México 2002.

Moto Salazar, Efraín, *Elementos del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa XLVII edición, México 2002.

Royo Villanova, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Lib Sontaren, 24ª edición, España 1955.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Porrúa 22ª edición, México 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Garantía de Audiencia en Materia Fiscal*, Serie Debates Pleno, México 1997.

#### **OTRAS OBRAS CONSULTADAS.**

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México 2003.

Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, 22ª edición, España, 2001.

Diario Oficial de la Federación.

IUS 2005, Junio 1917 – diciembre 2005 Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, México 2005.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época.

**LEYES Y CÓDIGOS CONSULTADOS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Aduanera.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley Orgánica de al Administración Pública Federal.

Ley de la Policía Federal Preventiva.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Reglamento de Tránsito en Carreteras Federales.