

## EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

Genaro David GÓNGORA PIMENTEL\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La transformación del derecho administrativo mexicano*. III. *El derecho administrativo sancionador y su reciente identificación en el sistema jurídico mexicano*. IV. *La jurisprudencia constitucional mexicana que reconoció al derecho administrativo sancionador*. V. *El futuro del derecho administrativo sancionador en México*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El tema del derecho procesal constitucional se encuentra en pleno desarrollo debido a la constante necesidad de interpretar y poner en marcha el contenido de las Constituciones. Al respecto, los estudios aportados por Kelsen, Piero Calamandrei, Eduardo J. Couture y Mauro Cappelletti han cimentado la esencia de esta rama del derecho. Sin embargo, lo cierto es que “no fue sino con los aportes de Héctor Fix-Zamudio cuando... la disciplina empezó a adquirir verdadero contenido sistemático partiendo de los principios del procesalismo científico, a la luz del derecho comparado y de sus reflexiones sobre la defensa procesal de la Constitución”.<sup>1</sup>

De esta manera, el desarrollo del derecho procesal constitucional guarda estrecha relación con el trabajo que durante más de 50 años ha sido

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 2006-1, 2006, p. 355.

realizado por don Héctor Fix-Zamudio. Consecuentemente, resulta indispensable recurrir a su doctrina para comprender el contenido y alcances de esta importante disciplina jurídica.

Para el caso de México —como alguna vez lo precisó el doctor Fix-Zamudio— las reformas constitucionales de 1994 y 1996 desarrollaron un nuevo esquema procesal constitucional.<sup>2</sup> En este sentido, el sistema jurídico mexicano se ha transformado constantemente para incorporar diversos elementos derivados de esta disciplina jurídica.

Por ello, consideré oportuno presentar mi colaboración en torno al derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana, toda vez que se trata de un tema que vincula el derecho constitucional, el derecho procesal constitucional y el derecho administrativo mexicano. Asimismo, su estudio nos expone que mediante la interpretación y la aplicación de un derecho procesal constitucional flexible es posible ampliar el campo de protección de garantías y derechos que no siempre son claros e identificables.<sup>3</sup>

Para desarrollar lo anterior, primero mencionaré algunos aspectos de la transformación del derecho administrativo mexicano. Luego, señalaré las características generales del derecho administrativo sancionador y su limitado desarrollo en México. El tercer punto se referirá al reconocimiento de este derecho mediante de la jurisprudencia constitucional mexicana. Finalmente, se expondrán algunas ideas sobre el futuro de esta importante rama del derecho administrativo en el panorama nacional.

## II. LA TRANSFORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

Los cambios derivados de los distintos sucesos políticos, sociales, económicos y jurídicos en México repercutieron considerablemente en la administración pública e instituciones del Estado.

La importante obra de algunos juristas del siglo pasado, aun cuando forma parte de la doctrina clásica del derecho administrativo mexicano,

<sup>2</sup> *Cfr.* Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001, p. 107.

<sup>3</sup> Al igual que el doctor Fix-Zamudio, considero que el derecho procesal constitucional debe analizarse desde un punto de vista flexible, que permita el reconocimiento de diversos medios de control que comprendan la protección de garantías constitucionales a través de procesos y procedimientos de orden constitucional.

no incluyó el estudio de las distintas transformaciones de diversos conceptos y figuras relacionadas con esta disciplina jurídica.

Tal es el caso de temas como la regulación en materia de energía eléctrica, agua, telecomunicaciones, función pública, licitaciones, responsabilidad de servidores públicos, servicio público de carrera, la legitimación de los órganos centralizados, descentralizados o desconcentrados en controversias de orden constitucional, los mecanismos de transparencia de la administración pública, competencia económica, la regulación en materia ambiental y ecológica, la nueva interpretación y alcances del acto administrativo, la justicia administrativa y el derecho administrativo sancionador, sólo por mencionar algunos.

En este orden, una de las características más relevantes de esta nueva etapa del derecho administrativo mexicano se encuentra en la creciente publicación de criterios y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia, cuyo contenido delimita e interpreta los alcances y efectos de sus diferentes componentes a partir de la Constitución.

Una de las particularidades de este punto es que en ocasiones la interpretación constitucional relacionada con el derecho administrativo involucra el reconocimiento de garantías o derechos constitucionales. Un ejemplo, se encuentra en el reciente reconocimiento de diversos principios del derecho administrativo sancionador a la luz de la Constitución mexicana, cuyo estudio se desarrollará más adelante.

### III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU RECIENTE IDENTIFICACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En términos generales, el derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*), la cual Jaime Ossa define como:

... una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000, p. 126.

La naturaleza jurídica y alcances de esta facultad punitiva del Estado en ejercicio de la administración difiere de la derivada del derecho penal; sin embargo, ello no excluye que adopte diversos principios y pautas propias de esta última disciplina.<sup>5</sup> Ello, porque es importante admitir que “la noción de pena o sanción no es exclusiva del derecho penal, ya que el tema mismo de ilícito surge en diferentes áreas jurídicas: civil, administrativa, mercantil, etcétera”.<sup>6</sup>

La potestad sancionadora del Estado a través de su administración es sumamente compleja, ya que abarca diferentes esferas y competencias que exigen un estudio más especializado.

La ubicación e identificación del derecho administrativo sancionador no ha sido sencilla. La confusión y los efectos que se producen por el desconocimiento de esta disciplina han provocado que en ocasiones se impongan sanciones que no conceden las garantías reconocidas en la materia penal.

Un ejemplo de ello ha sido la violación del principio *non bis in idem*, que en España se solucionó cuando el tribunal estableció un criterio que reconoció que de presentarse casos de sanciones administrativas que tuvieran identidad de sujeto, hecho y fundamento con alguna de la materia penal, sólo podía sancionarse por alguna de éstas. Lo interesante de este criterio fue que el Tribunal Constitucional español consideró que en los casos de sanciones administrativas podían aplicarse principios de derecho penal, debido a que esta última rama es “más garantista que la primera, por lo cual se convertía en un aval complementario y no limitativo de sus principios aplicables”.<sup>7</sup>

En el caso de México, existe el desconocimiento casi generalizado de esta importante rama del derecho administrativo y, por tanto, su estudio y aplicación se encuentran en una etapa muy temprana, porque todavía observamos que algunas sanciones administrativas carecen de las garantías que aseguran la correcta tutela de los derechos o bienes jurídicos en cuestión.

<sup>5</sup> Una diferencia elemental entre la sanción administrativa y la sanción penal estriba en que esta última es consecuencia de un proceso penal jurisdiccional y, además, tiene un carácter criminal.

<sup>6</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p. 127.

<sup>7</sup> Cfr. Cortaza Vinueza, Carlos, “Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”, *Revista Jurídica Online*, Ecuador, núm. 18, 2005, p. 252.

Por lo anterior, conviene mencionar algunos elementos de la teoría y principios del derecho administrativo sancionador, para identificar con mayor precisión sus características generales.

### 1. *Las teorías sobre el derecho administrativo sancionador*

En apariencia, la relación del derecho administrativo sancionador con el derecho penal es estrecha, ya que podemos identificar diferentes materias que contienen conceptos de este último. Tal es el caso del tema de las sanciones en materia ambiental, los delitos de responsabilidad patrimonial, las infracciones en materia tributaria o aduanera, sólo por citar algunos.

El establecimiento de criterios generales para regular estos supuestos no es tarea sencilla, ya que, como menciona Carlos Cortaza Vinueza:<sup>8</sup>

El legislador debe partir de un criterio preventivo general para tipificar la conducta como infracción administrativa o delito penal haciéndose preguntas como ¿qué amedrenta más al contrabandista, la amenaza de prisión o el saber que la eficiencia del sistema recaudador lo va a obligar a pagar hasta el último centavo de lo evadido?

Así, los actos provenientes de la rama administrativa pueden llegar a convertirse en conductas delictivas o criminales cuya tipificación se encomienda a la rama penal. Asimismo, otras conductas ilícitas o incorrectas, pese a que deben ser sancionadas, no pueden considerarse delitos criminales.

La delgada línea que divide la tipificación de conductas derivadas de la materia administrativa y penal es un problema que poco a poco ha ido tomando un cauce, al grado de crear la doctrina del derecho administrativo sancionador.

Conviene mencionar que el desarrollo del derecho administrativo sancionador es complejo y se enfrenta a teorías que por una parte pretenden identificarlo como una rama del derecho penal, por otra concederle autonomía o, en su caso, le reconocen un carácter ecléctico. Algunas teorías identificables sostienen lo siguiente:<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 244.

<sup>9</sup> *Cfr.* Ossa Arbeláez, Jaime, *op. cit.*, nota 4, pp. 171-175.

a) *Teoría autonomista*. Esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.

b) *La dependencia relativa con el derecho penal*. El argumento que ataca a la teoría autonomista considera a esta última como utópica, ya que sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios.

c) *Teoría de un derecho administrativo sancionador*. Esta teoría se considera la más avanzada, ya que se reconoce en una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

A partir de las teorías anteriores, confirmamos que se trata de una rama del derecho en construcción cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y algunos tribunales y cortes constitucionales, como el de España, Colombia y recientemente la de México.

Es preciso señalar que los principios y lineamientos que están sentando las bases del derecho administrativo sancionador se adoptan principalmente de la materia penal, toda vez que esta última es la rama del derecho que más ha desarrollado lo relativo a los límites y facultades punitivas del Estado.

Por mi parte, considero que es importante comenzar a desarrollar la doctrina del derecho administrativo sancionador y su aplicación en México, toda vez que en la actualidad nos enfrentamos a diversos cambios estructurales en las instituciones y administración pública que exigen la evolución y adecuación de sus cimientos. A su vez, es relevante reconocer e identificar los derechos y garantías constitucionales derivados de esta rama del derecho administrativo, ya que de ello depende la correcta función y delimitación de las facultades punitivas del Estado.

Por tanto, estimo que mientras no se termine de consolidar e identificar la doctrina del derecho administrativo sancionador, se deben ofrecer las mismas ventajas y garantías del derecho penal, ya que “no parece existir ninguna razón para no someter la potestad sancionadora de la administración a férreos controles y límites, en la medida en que los mis-

mos sean compatibles con el cumplimiento de la función a la que está destinada”.<sup>10</sup>

Los controles establecidos para el derecho administrativo sancionador se basan esencialmente en los principios que integran el orden jurídico y establecen un equilibrio en la aplicación de las sanciones que afectan las vidas y el patrimonio de las personas. Tales principios serán mencionados en la siguiente sección del presente estudio.

## 2. *Los principios que rigen el derecho administrativo sancionador*

La sanción es una de las figuras jurídicas que se encuentra en distintas ramas y disciplinas jurídicas, que a su vez, se valen de los principales principios del derecho. Sin embargo, es común que la facultad punitiva del Estado se relacione con la materia penal, y pocas veces se vincule con otras ramas del derecho. Indudablemente, esto genera conflictos que pueden provocar la limitación o disminución del reconocimiento de los derechos y garantías de quien sufre el *ius puniendi* del Estado. Al respecto, es conveniente citar lo expuesto por William René Parra:<sup>11</sup>

No puede existir sanción sin norma que la establezca, como no hay falta o infracción si tal conducta no ha sido elevada a dicha categoría.

*Con el derecho constitucional especial*, pues en él se consagra su existencia, garantías, y prohibiciones; como cuando tutela y garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales y de los organismos de control.

*Con el derecho constitucional en general*, cuando examina el *ius puniendi* del Estado.

*Con el derecho internacional*, el cual se extiende con ocasión de los estatutos, no sólo penales, sino de la función pública internacional, como ocurre en la Comunidad Económica Europea.

*Con el derecho administrativo*, puesto que el derecho sancionatorio se predica también a nivel disciplinario respecto de los servidores públicos: miembros de las corporaciones públicas y empleados oficiales, a saber: empleados públicos, trabajadores oficiales, y además con relaciones de

<sup>10</sup> Gómez Tomillo, Manuel, “Derecho administrativo sancionador y derecho penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad”, *Revista de Derecho*, Perú, vol. 4, 2003, pp. 33 y 34.

<sup>11</sup> Parra Gutiérrez, William René, *Derecho administrativo disciplinario*, 3a. ed., Colombia, Librería del Profesional, 1995, pp. 3 y 4.

trabajo subordinadas. Igualmente la administración pública en el desarrollo del estatuto contractual puede sancionar a sus contratistas como cuando aplica la caducidad del contrato o impone multas. Se relaciona así con la ciencia de la administración pública.

*Con derecho civil o comercial*, pues en ellos se establecen por ejemplo las sanciones pecuniarias como la cláusula penal, respecto del contratista que incumple con sus obligaciones en el plano del derecho privado y respecto de personas particulares.

*Con la filosofía del derecho*, pues esta disciplina explica el fundamento y fin de la sanción.

*Con el derecho laboral privado*, pues éste contiene sanciones disciplinarias que el empleador puede imponer a sus trabajadores.

Para el caso del derecho administrativo sancionador, resulta necesario reconocer que en ocasiones la capacidad sancionadora administrativa puede ser superior a la propia del derecho penal, “ya que es habitual que las sanciones administrativas desborden, con mucho, el marco máximo posible establecido en las multas penales”.<sup>12</sup>

Por eso, el reconocimiento de los diversos principios que regulan y limitan el *ius puniendi* del Estado es indispensable aunque su origen provenga esencialmente del ámbito penal.

Los principios que se han incorporado al ámbito del derecho administrativo sancionador derivan de su escasa positivización, de la doctrina y de la jurisprudencia. Es puntual precisar que el desarrollo de esta disciplina jurídica es reciente, debido a que se encuentra estrechamente vinculada con “la evolución de la concepción del Estado social de derecho y la primacía de las garantías al administrado”.<sup>13</sup>

De acuerdo con el fundamento de la primacía de las garantías del administrado, la enumeración de los principios del derecho administrativo sancionador no puede ser limitativa; por ende, en términos generales se reconoce la legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, proporcionalidad, *nulla poena sine lege*, caso fortuito, favorabilidad, culpabilidad, imparcialidad, *no reformatio in pejus*, no retroactividad de la ley, *non bis in idem*, prohibición de la analogía, reserva de ley, *in dubio pro-reo*, igualdad ante la ley, publicidad, contradicción y control jurisdiccional.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p. 191.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 237 y 238.

La aplicación de los principios de referencia se torna compleja en razón de características propias del derecho administrativo, como son la discrecionalidad, la creación de reglamentos y variación de los ordenamientos en razón de la inestabilidad de algunas políticas públicas que en ocasiones contemplan sanciones o medidas disciplinarias. Asimismo, cada principio tiene vertientes cuya interpretación debe adecuarse al caso concreto, sin que esto implique la fractura de la armonía constitucional.

En este orden, existen algunos principios que comprenden una amplia gama de derechos y garantías, cuya aplicación y reconocimiento no siempre son claros y definidos.

Un ejemplo de ello lo expone William René Parra al analizar los requisitos derivados de la relación entre la sanción y el debido proceso:<sup>15</sup>

Para que la sanción pueda fijarse luego de la correspondiente investigación, se requiere de lleno de los siguientes requisitos: ... 1. Que se establezca por autoridad competente... 2. Que se determine con precisión la conducta que sanciona... 3. Que se compruebe en el proceso, la infracción que se imputa... 4. Que sea igualitaria en principio, sin excluir las diferentes modalidades de aplicación según los sujetos, y su proceder... 5. Que ellas sean diversas, en relación con las diferentes infracciones... 6. Que sean impuestas con arreglo a las circunstancias individuales, y de acuerdo a la dosificación señalada en la ley, y... 7. Que sean reparables y reformables, por la posibilidad de error en su aplicación.

Como se advierte, para estudiar el cumplimiento de un debido proceso en la materia administrativa sancionadora se necesita atender ciertos elementos integrales que en ocasiones requieren interpretación de índole constitucional.

Bajo este tenor, la aplicación de los principios incorporados al derecho administrativo sancionador no sólo genera doctrina y reconocimiento en distintos ordenamientos jurídicos, sino también la creación de criterios de interpretación que en muchas ocasiones se han consolidado, como jurisprudencia constitucional. En relación con este último punto, a continuación expondré algunos criterios que sobre el tema han sido aprobados dentro del sistema jurídico mexicano.

<sup>15</sup> Parra Gutiérrez, William René, *op. cit.*, nota 11, p. 2.

#### IV. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL MEXICANA QUE RECONOCIÓ AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

La jurisprudencia, entendida como propuestas reiteradas por un mismo tribunal a través de sus resoluciones,<sup>16</sup> constituye uno de los elementos más destacados para la evolución del derecho administrativo sancionador, ya que como señala Jaime Ossa:<sup>17</sup>

No se puede intentar conformar un marco normativo hermético de los postulados reguladores de la actividad punitiva de la administración en forma que no brinde salida al desarrollo jurisprudencial, ni campo generoso a la especulación doctrinaria. Tanto la disposición de la norma como el derecho mismo deben converger a estructurar un orden jurídico ajeno a las meras compilaciones o catálogos legales, pues de lo contrario el derecho se reduciría a unas cuantas fórmulas etiquetadas.

La anterior apreciación cobra relevancia si tomamos en cuenta que, en el caso mexicano, las interpretaciones constitucionales plasmadas en algunas resoluciones han servido para incorporar los primeros cimientos del derecho administrativo sancionador.

La necesidad de limitar y regular las facultades punitivas del Estado a través de su administración exige el reconocimiento e identificación de los derechos y garantías establecidos en el texto constitucional. Así, observamos que si (en el panorama nacional) el reconocimiento de algunos principios y garantías pertenecientes a esta compleja disciplina ha sido originalmente a través de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia, ello nos indica que no existe un cabal conocimiento del tema por parte de algunos órganos del Estado, como lo es el legislativo.

A continuación se expondrán algunos casos relevantes que introdujeron los primeros cimientos del derecho administrativo sancionador en el país:

a) El principio de exacta aplicación de la ley, aprobado en la tesis de rubro: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIO-

<sup>16</sup> Aclaremos el sentido que le otorgaremos a la acepción de “jurisprudencia”, ya que entendemos que este concepto puede comprenderse como criterios reiterados obligatorios, conjunto de resoluciones dictadas por un tribunal, precedentes, doctrina jurisprudencial, entre otros significados.

<sup>17</sup> Ossa Arbeláez, Jaime, *op. cit.*, nota 4, p. 191.

NES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA”.<sup>18</sup>

El criterio de referencia deriva de un juicio de amparo y en términos generales estableció que la marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales precisada en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal. Asimismo, estableció que el principio de la exacta aplicación de la ley (*nullum crime, sine lege y nulla poena, sine lege*) constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios de orden criminal garantizado por el artículo 14 de la Constitución federal, que, además, alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción que no esté prevista en la ley relativa.

La tesis de referencia es importante porque reconoció que en el ámbito sancionador administrativo pueden imperar los principios constitucionales que rigen la materia penal. Sin embargo, aun cuando el criterio mencionó elementos importantes del ámbito sancionador administrativo, no logró incorporar aspectos que identificaran la existencia del derecho administrativo sancionador de una manera más específica.

No obstante, esto no demerita la aportación de cimientos importantes que sirvieron para que diversos procesos y procedimientos de índole administrativo contaran con algunos principios esenciales que originariamente sólo se reconocían en el orden penal.

b) La inconstitucionalidad de la multa excesiva en materia tributaria a la luz del artículo 22 de la Constitución mexicana, aprobada en la tesis de rubro: “MULTA. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 20 DE JULIO DE 1992, IMPUESTA RESPECTO DE UN ACTO DE CONSUMACIÓN INSTANTÁNEA, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Tesis 2a. CLXXXIII/2001, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 718.

<sup>19</sup> Tesis 2a. CIX/2003, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 667.

El criterio proviene de un amparo directo en revisión, y señala que lo que se toma como base para la imposición de la sanción es la contribución omitida (resultado de la acción del sujeto pasivo), más otro factor que es la actualización de dicha contribución, situación que es posterior al momento de la comisión de la infracción y exógena a la conducta que se pretende castigar. En este sentido, la tesis establece que, tratándose de la comisión de infracciones que tengan efectos instantáneos la multa se torna excesiva y, por ende, violatoria del artículo 22 de la Constitución mexicana<sup>20</sup> en atención a que los elementos considerados para fijar la multa son: *a)* la conducta realizada por el infractor al dejar de enterar una contribución, y *b)* la inflación que se genere hasta el momento del cálculo para imponer la multa, y este último es un elemento ajeno a la conducta que se pretende castigar.

Los argumentos empleados en la tesis que se comenta son importantes porque para estudiar la inconstitucionalidad de una multa fiscal y su relación con un acto de consumación instantánea se reconoció que, ante la falta de definición normativa, era necesario acudir analógicamente a lineamientos en materia penal. Dicha consideración se sostiene en el cuerpo de la resolución de la siguiente forma:

<sup>20</sup> El artículo 22 de la Constitución mexicana establece lo siguiente: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. ... No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes. ... No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe”.

Las multas fiscales tienen como fin el sancionar la conducta realizada por el contribuyente, de ahí que tengan una naturaleza penal, pues se esta en presencia de un castigo que se impone al infractor de determinada obligación tributaria. Las multas no se establecen con el propósito principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales.

Al respecto, estimo que en lo relativo a la afirmación que determina que las multas tienen naturaleza penal, es posible considerar que la connotación que se le atribuye a la pena se refiere a lo relativo al campo del *ius puniendi* del Estado y no al tocante a la materia penal en sentido estricto. Dicho comentario se menciona en razón de la importancia que tiene distinguir que la generalidad es el *ius puniendi* del Estado y no el derecho penal, aunque este último sea la disciplina más desarrollada en la materia.

Asimismo, estimo que aun cuando en el citado estudio no se reconoció estrictamente la existencia del derecho administrativo sancionador, se advierte la incorporación de ciertas directrices relacionadas con dicha materia.

c) El reconocimiento del principio de tipicidad en materia administrativa aprobado en las tesis de rubros: “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”.<sup>21</sup> “TIPICIDAD DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS, PARA 2006, QUE REMITE ERRÓNEAMENTE A DIVERSO PRECEPTO PARA CONOCER LA INFRACCIÓN, TRANSGREDE AQUEL PRINCIPIO”.<sup>22</sup>

Las tesis de referencia se aprobaron bajo mi ponencia y el motivo de su redacción fue la resolución de una acción de inconstitucionalidad que, entre otros temas, analizó la figura de la multa. En esencia, se determinó que en nuestro sistema jurídico se deben reconocer las cualidades del derecho administrativo sancionador en similitud con algunas garantías del derecho penal como lo es la tipicidad.

El precepto constitucional que se determinó como aplicable al caso fue el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Me-

<sup>21</sup> Jurisprudencia P./J. 100/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1667.

<sup>22</sup> Jurisprudencia P./J. 101/2006, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1666.

xicanos, toda vez que el mismo establece la prohibición de multas excesivas y penas inusitadas y trascendentales.

Estimo que las tesis de referencia no sólo pueden ser aplicables a las multas, sino también a otro tipo de sanciones administrativas, debido a que desarrollan el argumento que reconoce la importancia de delimitar las facultades punitivas del Estado en materia administrativa, a partir de la Constitución.

Con esto, se puede establecer una diferencia entre las penas en sentido estricto o de orden criminal, sin que ello desestime los principios protectores aplicables, y, por ende, se incorporan algunas características de esta importante disciplina jurídica. En términos generales, las tesis sostienen los siguientes argumentos:

- 1) El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
- 2) Debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación, y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.
- 3) El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.
- 4) Si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Los argumentos anteriores contribuyen en la incorporación y reconocimiento del derecho administrativo sancionador como disciplina que regula las facultades punitivas del Estado mexicano a través de su adminis-

tración. Asimismo, significan una herramienta jurídica que auxilia en el reconocimiento de garantías y derechos de los administrados.

d) La aplicación de principios y garantías del derecho penal en materia de infracciones fiscales aprobado en la tesis de rubro: “LAS INFRACCIONES FISCALES SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y POR LAS GARANTÍAS DEL DERECHO PENAL, EN LO QUE RESULTEN APLICABLES”.<sup>23</sup>

La tesis de referencia sostuvo que las infracciones fiscales constituyen la vulneración del conjunto de normas que regulan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, mientras que las violaciones fiscales se refieren a los preceptos que impongan deberes formales o sustanciales, por lo que su única diferencia se encuentra en la sanción aplicable, ya sean penas pecuniarias o privativas de libertad, lo cual determina que se esté en presencia de una infracción o delito. Asimismo, el criterio establece que la sanción regulada en el Código Fiscal de la Federación para el incumplimiento de una obligación formal o sustancial guarda una gran similitud con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; de lo que se sigue que la infracción fiscal propiamente establecida por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones formales debe atender a los principios del derecho administrativo sancionador, y en la medida que resulten aplicables a las garantías del derecho penal.

El estudio anterior reconoce e incorpora lineamientos del derecho administrativo sancionador, y determina que si la infracción fiscal tiene naturaleza de pena, entonces le son aplicables los principios del derecho penal.

Del mismo amparo directo en revisión surgió la tesis de rubro: “INFRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. NO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS APLICABLES EN MATERIA TRIBUTARIA”.<sup>24</sup> El contenido de la tesis establece que:

La naturaleza de una disposición legal no se rige por el bien que pretende tutelar, sino por su finalidad; de ahí que el incumplimiento de una obligación formal o sustantiva del derecho tributario no determina los principios

<sup>23</sup> Tesis 1a. XXVII/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 652.

<sup>24</sup> Tesis 1a. XXV/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, febrero de 2007, p. 648.

aplicables, sino la finalidad de la norma respectiva. Así, el artículo 85, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, al tipificar como infracción la omisión de actos ordenados en los procedimientos de fiscalización establecidos en el citado Código que impiden el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades hacendarias, no se rige por los principios aplicables en materia tributaria, ya que si bien es cierto que pretende tutelar el crédito fiscal con el cumplimiento puntual del pago, porque si se hacen llegar al erario público los recursos financieros necesarios oportunamente, el Estado puede desarrollar sus actividades, también lo es que la finalidad de dicho dispositivo es intimidar a los posibles futuros infractores y producir escarmiento para que cumplan oportunamente con sus obligaciones fiscales. De tal manera, los principios que rigen son de derecho administrativo sancionador y en la medida en que resulten aplicables las garantías de derecho penal.

El criterio de referencia considera que cuando no sean aplicables los principios en materia tributaria se aplicarán los relativos al derecho administrativo sancionador. Esto puede ser aplicable al caso concreto, sin embargo, es importante tomar en cuenta que cuando se trata de sanciones que se relacionan directamente con otras materias, como lo es la fiscal, se trata de la convergencia de dos órdenes (administrativo-fiscal) cuyos respectivos principios no siempre pueden excluirse, debido a que esto podría generar incertidumbre o desequilibrio procesal.

En este sentido, es pertinente tomar en cuenta que esta disciplina comprende diversas áreas que se refieren a distintas materias en razón de que la sanción administrativa se impone dentro del régimen del derecho administrativo, ya sea en el plano del derecho tributario o en contratos estatales, o en el marco de la disciplina a los funcionarios o servidores oficiales, o en el derecho civil, como sanción cuando la propiedad no presta una función social permitiendo la extinción del dominio como sanción administrativa.<sup>25</sup> En este orden, la complejidad de la aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador no siempre puede excluir la existencia de los principios pertenecientes a las materias con las cuales puede llegar a concernir.

De esta manera, es claro que a través del trabajo jurisdiccional se está realizando un esfuerzo por construir determinados aspectos del campo del derecho administrativo sancionador, lo cual no es una labor sencilla,

<sup>25</sup> Parra Gutiérrez, William René, *op. cit.*, nota 11, p. 5.

ya que la individualización de conceptos tendrá que irse alimentando y, en su caso, corrigiendo a partir del futuro trabajo legislativo, ejecutivo e interpretativo.

#### V. EL FUTURO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO

En México, la reciente incorporación de algunos elementos del derecho administrativo sancionador se ha presentado a partir de la interpretación constitucional. Sin embargo, este indicador no es del todo favorable, debido a que refleja la escasa regulación y doctrina nacional.

Al respecto, conviene preguntarnos cuáles son los límites constitucionales de la potestad punitiva o sancionadora del Estado, debido a que, a partir de ese punto, podremos comenzar a comprender la importancia que tiene el desarrollo de la disciplina jurídica del derecho administrativo sancionador.

Los límites previstos al *ius puniendi* del Estado mexicano se encuentran disgregados en distintos preceptos constitucionales, como lo son los artículos 14, 16, 22, 31, fracción IV, sólo por mencionar algunos. Como primera pauta se pueden considerar aquellos artículos que incluyen principios que por muchos años se han aplicado al derecho penal y a las garantías de debido proceso, sin que esto constituya la fractura competencial que pertenece a las distintas disciplinas jurídicas.

Lo anterior es importante porque se necesita partir de una base jurídica para lograr materializar y hacer exigibles los elementos previstos por esta rama del derecho que se encuentra en pleno desarrollo y expansión.

De la misma forma, se necesita que los distintos órdenes jurídicos tomen en cuenta la existencia de los elementos integrantes del derecho administrativo sancionador, debido a que persiste la idea de que el *ius puniendi* del Estado sólo se refiere al derecho penal.

Tal situación la confirma Alejandro Nieto, quien citado por Jaime Ossa expone lo siguiente:<sup>26</sup>

En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el derecho administrativo sancionador es, como su mismo nombre indica, derecho adminis-

<sup>26</sup> Jaime Ossa cita la importante obra de Alejandro Nieto, *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1994.

trativo, engarzado directamente en el derecho público estatal y no un derecho penal vergonzante... No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo derecho penal administrativo haya sido sustituido desde hace muchos años por el más propio de derecho administrativo sancionador. ... El derecho penal ha de seguir operando, no obstante y en todo caso, como punto de referencia, como pauta técnica y, sobre todo, como cota de máxima de las garantías individuales que el derecho administrativo sancionador debe tener siempre presentes.

La cita anterior es destacada porque considero que la esencia de un Estado democrático y social de derecho se debe caracterizar por el cuidado del gobernado, lo cual —entre otros aspectos— se manifiesta en los límites y controles que su estructura jurídica prevé para evitar abusos y actos arbitrarios.

En consecuencia, si me preguntan sobre el futuro del derecho administrativo sancionador en México, con cierta incertidumbre, yo les puedo decir que, como la pregunta lo sugiere, queda mucho futuro para alcanzar un verdadero desarrollo de esta importante disciplina.

## VI. CONCLUSIONES

1. La reciente transformación social, económica, política y jurídica mexicana despertó e incorporó figuras del derecho administrativo que en etapas anteriores no se habían desarrollado.
2. La potestad sancionadora del Estado a través de su administración implica diversos aspectos, cuya complejidad ha desarrollado la disciplina del derecho administrativo sancionador.
3. En tanto no se consolide una teoría más especializada del derecho administrativo sancionador, pueden ser aplicables los principios protectores del derecho penal, debido a que esta última rama es la que más garantiza, ya que ha delimitado con mayor precisión lo relativo al *ius puniendi* del Estado.
4. En el caso de México, el reconocimiento de algunos principios y garantías del derecho administrativo sancionador ha sido a través de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual significa que existe un débil conocimiento de esta rama por parte de otros órganos del Estado, como lo es el legislativo.

5. El derecho administrativo sancionador mexicano tiene mucho futuro, en razón de que le quedan muchos aspectos por descubrir, ya que actualmente no existe un conocimiento generalizado del tema por parte de los principales órganos que ejercen la facultad sancionadora del Estado.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CANO CAMPOS, Tomás, “La analogía en el derecho administrativo sancionador”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 113, enero-marzo, 2002.
- CARRETERO PÉREZ Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Edersa, 1992
- COBREROS MENDAZONA, Edorta, “La posición del denunciante en el procedimiento administrativo sancionador. Nuevas perspectivas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Madrid, núm. 41, enero-abril de 1995.
- CORTAZA VINUEZA, Carlos, “Separación entre derecho penal y derecho administrativo sancionador”, *Revista Jurídica Online*, Ecuador, núm. 18, 2005.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El derecho procesal constitucional como disciplina jurídica autónoma”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, núm. 2006-1.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2001.
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel, “Derecho administrativo sancionador y derecho penal. Análisis del derecho positivo peruano. Especial consideración de los principios de legalidad, culpabilidad y oportunidad”, *Revista de Derecho*, Perú, vol. 4, 2003.
- NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2a. ed., España, Tecnos, 1994.
- OSSA ARBELÁEZ, Jaime, *Derecho administrativo sancionador, hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*, Colombia, Legis, 2000.

- PAILLET, Michel, *La responsabilidad administrativa*, trad. de Jesús María Carrillo Ballesteros, Colombia, Universidad Externado de Bogotá, 2001.
- PARRA GUTIÉRREZ, William René, *Derecho administrativo disciplinario*, 3a. ed., Colombia, Librería del Profesional, 1995.
- PÉREZ-ESPEJO MARTÍNEZ, Sergio, *El derecho administrativo en la República Democrática alemana*, Madrid, Mostoles, 1996.