

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Rafael MÁRQUEZ PIÑERO

Se pretende hacer una referencia amplia de la situación doctrinal, jurisprudencial y legislativa de la mayoría de los problemas que producen en la práctica las infracciones y sanciones administrativas. Conviene revisar desde el punto de vista de la perspectiva material, donde se analiza la problemática de los principios de legalidad, tipicidad o responsabilidad de los infractores.

También, cabe traer a colación la procedimentalidad, en donde se trata de temas tales como la proporcionalidad de las sanciones, la prescripción, la prohibición del *bis in idem*, así como los derechos del infractor a la presunción de inocencia, a la prueba y a un amplio etcétera. Asimismo, cabe considerar el carácter práctico de lo que se estudia y suministrar un modelo de la más completa utilización de los formularios, a través de los cuales se desarrolla el procedimiento administrativo sancionador, sobre todo considerando los argumentos de defensa e impugnación de los presuntos infractores, y finalmente las distintas clases de resoluciones administrativas que tal situación generaría.

Estimamos también la necesidad de considerar la práctica motivadora de las actividades: la referencia al derecho-deber de motivación y especificar lo más posible el contenido de la misma. Sin embargo, cabe enfatizar la generalidad y proporcionalidad relativas a la situación indiciaria. Todo ello para concretar, lo más posible, las nociones jurídicas indeterminadas, el principio de legalidad y la extensión de las motivaciones. Repetir con toda la fuerza posible la eliminación de la arbitrariedad; del ejercicio adecuado de los medios de oposición y control jurisdiccional de la actividad administrativa; de la admisión de la motivación remotivadora y una fuerte consideración del derecho-deber de la congruencia; teniendo en cuenta las posibilidades de incongruencia e indefensión.

De esta manera, destacar:

- A) Modalidades de incongruencia generadoras de indefensión.
- B) La importantísima relación de la congruencia con los “hechos”.
- C) Congruencia “*calificación jurídica*”.
- D) Incongruencia “*citra petita*”.
- E) Incongruencia “*extra petita*”.
- F) Incongruencia “*supra petita*”

Y para terminar, traer a colación la ejecutividad de la resolución sancionadora: *a)* régimen jurídico; *b)* ejecutividad y derecho a la presunción de inocencia, y *c)* ejecutividad y derecho a la tutela judicial efectiva.

Siguiendo la muy clara expresión del doctor Jorge Fernández Ruiz, empezaremos por referirnos a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

Artículo 21. La investigación corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son materias propias y exclusivas de la autoridad judicial.

*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, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará dicha sanción por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese 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 que se imponga por infracción de los reglamentos gubernamentales o de policía no excederá del equivalente de un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso concreto, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios que comprende la prevención de

los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de las tres órdenes de gobierno deberán coordinarse para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán, estructurarán el sistema nacional de seguridad pública, que se encontrará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- A) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, la operación y desarrollo de estas acciones, será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su respectivas atribuciones.
- B) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrado en el Sistema.
- C) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- D) Se determinará la participación de la comunidad, que coadyuvará entre otros en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.
- E) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

#### *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

Artículo 4. Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública

federal, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que produzcan efectos jurídicos.

Artículo 17. Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, *no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda*. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

Artículo 69-D. Los titulares de las dependencias y los directores generales de los organismos descentralizados de la administración pública federal designarán a un servidor público con nivel de subsecretario u oficial mayor, como responsable de:

- I. Coordinar el proceso de mejora regulatoria en el seno de la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, y supervisar su cumplimiento;
- II. Someter a la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, al menos cada dos años, de acuerdo con el calendario que éste establezca, un programa de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la dependencia u organismo descentralizado de que se trate, así como reportes periódicos sobre los avances correspondientes, y
- III. Suscribir y enviar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos de esta Ley, los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4 y las manifestaciones respectivas que formule la dependencia u organismo descentralizado correspondiente, así como la información a inscribirse en el Registro Federal de Trámites y Servicios. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria hará públicos los programas y reportes a que se refiere la fracción II, así como las opiniones que emita al respecto.

Artículo 69-H. Cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal elaboren anteproyectos de leyes,

decretos legislativos y actos a que se refiere el artículo 4, los presentarán a la Comisión, junto con una manifestación de impacto regulatorio que contenga los aspectos que dicha Comisión determine, cuando menos treinta días hábiles antes de la fecha en que se pretenda emitir el acto o someterlo a la consideración del titular del Ejecutivo Federal.

Se podrá autorizar que la manifestación se presente hasta en la misma fecha en que se someta el anteproyecto al titular del Ejecutivo Federal o se expida la disposición, según corresponda, cuando el anteproyecto pretenda modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, y hasta veinte días hábiles después, cuando el anteproyecto pretenda resolver o prevenir una situación de emergencia. Se podrá eximir la obligación de elaborar la manifestación cuando el anteproyecto no implique costos de cumplimiento para los particulares. Cuando una dependencia u organismo descentralizado estime que el anteproyecto pudiera estar en uno de los supuestos previstos en este párrafo, lo consultará con la Comisión, acompañando copia del anteproyecto, la cual resolverá en definitiva sobre el particular, salvo que se trate de anteproyecto que se pretenda someter a la consideración del Titular del Ejecutivo Federal, en cuyo caso la Consejería Jurídica decidirá en definitiva, previa opinión de la Comisión. No se requerirá elaborar manifestación en el caso de tratados, si bien, previamente a su suscripción, se solicitará y tomará en cuenta la opinión de la Comisión.

Artículo 69-K. La Comisión hará públicos, desde que los reciba, los anteproyectos y manifestaciones de impacto regulatorio, así como los dictámenes que emita y las autorizaciones y exenciones previstas en el segundo párrafo del artículo 69-H. Lo anterior, salvo que, a solicitud de la dependencia u organismo descentralizado responsable del anteproyecto correspondiente, la Comisión determine que dicha publicidad pudiera comprometer los efectos que se pretenda lograr con la disposición, en cuyo caso la Comisión hará pública la información respectiva cuando se publique la disposición en el *Diario Oficial de la Federación*; también se aplicará esta regla cuando lo determine la Consejería Jurídica, previa opinión de la Comisión, respecto de los anteproyectos que se pretendan someter a la consideración del Ejecutivo Federal.

Artículo 69-L. La Secretaría de Gobernación publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, dentro de los siete primeros días hábiles de cada mes, la lista que le proporcione la Comisión de los títulos de los documentos a que se refiere el artículo anterior.

La Secretaría de Gobernación no publicará en el *Diario Oficial de la Federación* los actos a que se refiere el artículo 4 que expidan las dependencias o los organismos descentralizados de la administración pública federal, sin

que éstas acrediten contar con un dictamen final de la Comisión o la exención a que se refiere el segundo párrafo del artículo 69-H, o que no se haya emitido o emitirá dictamen alguno dentro del plazo previsto en el primer párrafo del artículo 69-J.

Artículo 69-N. La información a que se refiere el artículo anterior deberá entregarse a la Comisión en la forma en que dicho órgano lo determine y la Comisión deberá inscribirla en el Registro, sin cambio alguno, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal deberán notificar a la Comisión cualquier modificación a la información inscrita en el Registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación.

Las unidades administrativas que apliquen trámites deberán tener a disposición del público la información que al respecto esté inscrita en el Registro.

Artículo 69-Q. Las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, a menos que se trate de trámites:

- I. Previstos en ley o reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución. En este caso, salvo por lo dispuesto en la fracción II, sólo serán exigibles a los interesados aquellos datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro, estén previstos en ley o en los reglamentos citados;
- II. Que las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, apliquen dentro de los sesenta días hábiles siguientes a que haya entrado en vigor la disposición en la que tengan su fundamento o que modifique su aplicación;
- III. Respecto de los cuales se pueda causar perjuicio a terceros con interés jurídico;
- IV. Cuya no aplicación pueda causar un grave perjuicio. En este supuesto, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente requerirá la previa aprobación de la Comisión, y podrá ordenar la suspensión de la actividad a que esté sujeta el trámite a que hubiere lugar, o
- V. Que los interesados presenten para obtener una facilidad o un servicio. En estos supuestos, sólo serán exigibles a los interesados aquellos

datos y documentos específicos que, no estando inscritos en el Registro, estén previstos en las disposiciones en que se fundamenten.

En los casos a que se refieren las fracciones I, III, IV y V las dependencias y organismos descentralizados deberán notificar a la Comisión, simultáneamente a la aplicación de los trámites correspondientes, la información a inscribirse o modificarse en el Registro.

*Título cuarto, “De las infracciones y sanciones administrativas”, capítulo único*

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

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

Artículo 73. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

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

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

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

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

Artículo 77. Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas.

Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.

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

Artículo 79. La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción 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 continúa.

Artículo 80. Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad administrativa se interrumpirá la prescripción 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.

Respecto de lo expuesto pudiera considerarse la siguiente conclusión, teniendo en cuenta que ésta sería sin lugar a dudas la constatación de la homogeneidad ontológica de las distintas vertientes del derecho sancionador. Todos los criterios sustanciales mencionados no han servido para trazar una línea diferencial lo suficientemente precisa como para elaborar una teoría general privativa de las sanciones administrativas, que no experimentara milimétricos puntos de contacto con la teoría general del delito.

Actualmente puede decirse que los ilícitos y las sanciones adjetivadas como las administrativas tienen naturaleza penal, debida esencialmente a la situación que a la doctrina de la división de poderes implica el hecho de que la administración ostente un poder sancionador.

En este sentido, por infracción administrativa ha de entenderse, por consiguiente, aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta; y como no es posible un contraste a nivel ontológico, el único camino accesible —para evitar— el peligro de la elusión de las garantías del Convenio de Roma en cuanto que resultan aplicables al injusto administrativo, y a todos los principios penales materiales y procesales penales en el ámbito de la potestad sancionadora de la administración.