

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS

Juan Manuel ORTEGA MALDONADO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contenido y clasificación del derecho administrativo sancionador en México.* III. *Evolución de los derechos humanos en el derecho administrativo sancionador.* IV. *Justificación, fundamento y naturaleza de las sanciones administrativas.* V. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo sancionador venía sufriendo de un inexplicable abandono por parte de la doctrina nacional y, hasta hace poco, también de la jurisprudencia. Si ese desinterés se atribuye a la indeterminación de sobre a quién compete estudiar estos temas (administrativistas, penalistas o constitucionalistas) o, bien, si sólo es producto de una posición teórica que no había permitido estas reflexiones, lo cierto es que las reformas constitucionales de junio de 2011, especialmente al artículo 1o. y la de mayo de 2015, relativa al Sistema Nacional Anticorrupción, han traído nuevos aires en el análisis de esta disciplina, despertándola de la ignominiosa calma en la que se encontraba.

En efecto, durante mucho tiempo, el legislador tan sólo se preocupó de sembrar de disposiciones de naturaleza sancionadora la mayor parte de las leyes sectoriales, mientras que la doctrina se circunscribió a la exégesis de tales preceptos, sin emprender, ninguno de los dos, un planteamiento global. Como resultado de esta abulia se llegó a un punto en el que una de las materias que, con mayor gravedad, afectan los derechos humanos de los ciudadanos se caracterizaba, ante todo, por un alto grado de confusión y por un deficiente nivel de estructuración teórica y legal.

* Profesor-investigador en la Facultad de Derecho de la UAEM.

No fue la doctrina nacional, sino la jurisprudencia la que salió a dar la cara ante la situación. Por lo que nuestra materia se ha ido forjando a golpe de jurisprudencia a lo largo de estos últimos años.¹ Ha sido el Poder Judicial de la Federación, a través del Tribunal Federal Electoral (en adelante Trife) primero, y después la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) los que iniciaron una cruzada para corregir la situación existente, definida por la presencia de una vigorosa potestad sancionadora de las administraciones públicas, que estaba acotada de forma muy difusa, y, por su correlato lógico, un estado altamente deficitario en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos humanos procedimentales y materiales de los ciudadanos.

Fue el concepto de *ius puniendi* único del Estado que desveló el Trife en 2002² y después la Corte en 2006,³ el que constituyó el primer avance importante en esa batalla por los derechos humanos de los ciudadanos. Además, sobre la base de dicho concepto, ambos tribunales declararon que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos.

Esta declaración tuvo como efecto inmediato dotar a la potestad sancionadora de un marco general de aplicación, constituido por los principios tradicionales del derecho penal. El hecho de colocar al derecho sancionador bajo el influjo de tales principios supuso una notable mejoría respecto a la situación previa. Pero no sólo eso, sino que junto a esta importante labor desarrollada por el Trife y la Corte, también es importante destacar que la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (en adelante TFJFA), el cual, pese a las lagunas del derecho positivo, se ha esforzado en moderar el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las administraciones públicas desde hace muchos años.

Sin embargo, para avanzar en la sistematización y modernización del derecho administrativo sancionador era imprescindible la intervención del legislador, el único dotado de auténtica capacidad para acometer la vertebración integral de este sector. No obstante, nuestro legislador se había mostrado indiferente a planteamientos sistemáticos generales, ya que pres-

¹ Véase Ortega Maldonado, Juan Manuel, “Elementos para la formulación de una teoría en materia de sanciones administrativas de carácter fiscal”, *Obra jurídica enciclopédica, derecho tributario*, México, Porrúa, Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2013, vol. XVI, pp. 256-288.

² Tesis XLV/2002, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, tercera época, 2003, pp. 121 y 122.

³ Jurisprudencia 99/2006, Pleno.

taba atención, exclusivamente, a las distintas regulaciones sectoriales, agravando la situación de desestructuración al incluir en múltiples textos legales un capítulo dedicado a infracciones y sanciones.

En 1995, el legislador parecía tomar conciencia de la necesidad de su intervención, pues decide regular la potestad sancionadora. Mas no fue así. En lugar de ejecutar esta regulación a través de una ley específicamente dedicada a reglamentar con minuciosidad dicha potestad, se limitó a recoger en los artículos del 70 al 80 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, las reglas constitucionales y la jurisprudencia consolidada hasta ese momento. Y sobre esta base enunció un conjunto de principios garantizadores que debían regir para la mayoría de las administraciones públicas, con excepción de la tributaria.

Esta regulación no ha pasado de ser un endeble intento de vertebración. Tan sólo constituye un esbozo de la parte general del régimen sancionador administrativo en donde se codifican los principios rectores del ejercicio y contenido de la potestad sancionadora. Aunque estas contribuciones doctrinales, jurisprudenciales y legales han hecho posible superar los más graves quebrantos anteriores en materia de garantías e iniciar la reorganización del derecho administrativo sancionador, todavía queda mucho por hacer. Para lograr su íntegra articulación no basta, simplemente, con configurar un marco general de aplicación basado en la transposición y modulación de principios y derechos humanos de naturaleza penal, sino que es indispensable diseñar un régimen jurídico completo y propio del derecho administrativo sancionador.

Un régimen jurídico que trate no sólo del procedimiento sancionador, sino también de la teoría de las infracciones y sanciones, que responda a las cuestiones específicas que se plantean en los diferentes sectores de este sistema heterogéneo, intentando, al aportar las soluciones, trabajar tres tareas impostergables: 1) la identificación y, respeto de los derechos humanos materiales y procedimentales de los ciudadanos aplicables a esta materia,⁴ que ha cobrado fuerza a partir de la reforma al artículo 1o. constitucional y aún más ahora con la introducción del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) la congruencia de las medidas sancionadoras con la ordenación del sector

⁴ Como bien lo anota Góngora Pimentel "...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". Góngora Pimentel, Genaro David, "El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al* (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional, estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*, UNAM, Marcial Pons, 2008, t. XII, p. 260.

en que se incardinan para la consecución de los objetivos fijados en dicho sector, y 3) la eficiencia del sistema sancionador en sus aspectos disuasorio y retributivo de las acciones punibles.

A la vista de lo logrado hasta el momento, y muy especialmente de la reforma constitucional en materia de derechos humanos —junio de 2011—, resulta fácil comprender la importancia y necesidad de profundizar en el estudio de estos problemas ingentes que contribuyen a elaborar la parte general del derecho administrativo sancionador, reduciendo el retraso científico de más de una centuria que éste lleva en relación con el derecho penal y administrativo, en general. Son estas las consideraciones preliminares que nos han permitido contextualizar esta participación.

Sin embargo, nuestro propósito es mucho más modesto; se inscribe en la discusión de la jurisprudencia mexicana que postula como base de los principios sancionadores la potestad sancionadora única del Estado. Nos proponemos demostrar que no debe ser ese el punto de partida, sino el reconocimiento de varias potestades sancionadoras autónomas reconocidas a nivel constitucional lo que nos aparta de otros sistemas.

II. CONTENIDO Y CLASIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO

El título es, en sí mismo, bastante sugestivo por cuanto se atribuye un adjetivo posesivo al derecho administrativo sancionador. Entendemos que el derecho administrativo sancionador no puede ser el mismo en México que en otros países; de la misma manera como el derecho tributario tampoco es el mismo en un país y otro, por la sencilla razón de que nuestra tradición jurídica y nuestras bases constitucionales son distintas.

Y lo digo con mayor precisión, el derecho administrativo sancionador mexicano debe guardar una distancia prudente de los planteamientos y soluciones halladas en otros países, máxime si, como sabemos, la jurisprudencia nacional continuamente se nutre de otros tribunales.⁵ No pueden incor-

⁵ Conviene citar la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 18/1981, del 8 de junio, que palabras más, palabras menos, ha sido una reproducción de la jurisprudencia 99/2006 de nuestra Suprema Corte. Dice la resolución, "...los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (artículo 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (SS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales...".

porarse a nuestro sistema constitucional las conclusiones allá alcanzadas si no vienen acompañadas de una profunda reflexión comparativa. Se deben tomar con precaución las elaboraciones dogmáticas que aquellos tribunales han destilado pausadamente. Ello, por supuesto, no demerita en absoluto los aportes doctrinales que se obtienen. Sin embargo, se refieren exclusivamente a su sistema jurídico.

El derecho administrativo sancionador español, o lo que de él se ha construido hasta ahora, resulta, sin objeción alguna, paradigmático para el nuestro; pero si se revisa esa literatura y su jurisprudencia, pronto se caerá en la cuenta de que allá no existe un artículo 115 constitucional como el nuestro, que regule con precisión el derecho municipal ni algo parecido al artículo 21, también de la Constitución federal, que establece los límites cuantitativos de las sanciones que pueden imponer las autoridades municipales; tampoco podrá encontrar una redacción similar al artículo 109 o la 113 de la propia carta fundamental que sientan las bases de las sanciones para los servidores públicos y del Sistema Nacional Anticorrupción.

Y como podrá advertirse con lo dicho anteriormente, estoy sugiriendo que las sanciones impuestas por autoridades municipales derivadas de la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, así como las que se imponen contra los servidores públicos de cualquier nivel, se rigen por principios constitucionales propios y en cierto grado diferentes a los que se proyectan sobre el derecho administrativo sancionador en sentido general. Esto trae como consecuencia que en México deba hablarse de tres potestades sancionatorias en el ámbito administrativo:

- El derecho sancionatorio de policía municipal.
- El derecho sancionatorio disciplinario.
- El derecho administrativo sancionatorio general que comprende todas las ramas administrativas, incluyendo a la tributaria.

1. El derecho sancionatorio de policía municipal

Iniciaremos explicando el contenido del que puede denominarse como derecho sancionatorio de policía municipal. En adición a lo que más adelante apuntaremos sobre la causa justificadora de esta disciplina, estamos persuadidos de que el artículo 21 constitucional, párrafos cuarto a sexto, es bastante explícito en abrigar en su seno esta potestad sancionadora aplicable exclusivamente al ámbito de los reglamentos municipales gubernativos y de policía. Por lo que pasaremos a transcribir esos párrafos:

Artículo 21.

La imposición de las penas, su modificación y duración son 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 hubiese impuesto, se permutará esta 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 gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Una atenta lectura del artículo en comento, así como la revisión exhaustiva de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia nacional sostienen los siguientes postulados básicos de esta potestad sancionadora de la policía municipal:

- a) Estas sanciones son aplicables a las infracciones previstas en los reglamentos gubernativos y de policía, que tienen claramente definido su marco de aplicación en el ámbito municipal.
- b) Es posible, como sucede a nivel nacional, que las entidades federativas aprueben —a través de sus congresos locales— leyes de cultura cívica,⁶ que materialmente regulan conductas de los particulares que pueden atentar contra el orden público, es decir, asuntos de la policía. Si esas leyes establecen como autoridades competentes para la aplicación de las sanciones a las municipales, no tendrían vicios de inconstitucionalidad, de otra manera sí.
- c) En consecuencia, no existen reglamentos gubernativos y de policía de orden estatal o federal, y si los hubiera estarían vulnerando la autonomía municipal, y las autoridades federales o estatales no podrían conocer de su impugnación.⁷

⁶ Ejemplos de estas leyes son las aprobadas en el Ciudad de México y en el estado de Morelos.

⁷ Como consecuencia de las multas originadas con ese motivo, el TFJFA no podría conocer de su impugnación, como claramente lo deja ver la siguiente tesis: “I-TS-7276 MULTAS IMPUESTAS POR VIOLACIONES AL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES. El Tribunal

- d) Las sanciones que se pueden imponer a este nivel son tres exclusivamente: multas, arresto hasta por treinta y seis horas, y trabajo a favor de la comunidad.
- e) El arresto como sanción es insustituible, si así se indica en los reglamentos gubernativos o de policía.⁸
- f) El trabajo a favor de la comunidad como sanción, es también insustituible, si así se indica en los reglamentos gubernativos o de policía.
- g) Si el infractor de estos reglamentos gubernativos o de policía fuera jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.
- h) Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga no excederá del equivalente a un día de su ingreso.
- i) Si los infractores son personas morales o personas físicas que no tengan la calidad de trabajadores, jornaleros, obreros o trabajadores no asalariados, entonces las multas impuestas sí pueden exceder de los mínimos establecidos.
- j) Si el infractor de estos reglamentos gubernativos o de policía fuera jornalero, obrero, trabajador o trabajador no asalariado, se le puede imponer como sanción el arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad.
- k) Las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y sus respectivas sanciones son distintas a las infracciones reguladas en las leyes administrativas ordinarias de carácter federal, estatal y municipal, y sus sanciones.
- l) Si las infracciones están previstas en reglamentos municipales, pero no son de aquellos que regulan el orden público y la tranquilidad —que son precisamente los gubernativos y de policía—, entonces las sanciones aplicables pueden exceder de los límites cuantitativos mínimos señalados en este precepto.

Fiscal de la Federación no tiene competencia para conocer de la impugnación de las multas impuestas por violaciones al Reglamento de la Construcción, porque dicho ordenamiento no tiene carácter fiscal y porque tales sanciones están fundadas en disposiciones gubernativas, de policía y de buen gobierno”; R.T.F.F., primera época, año XXIX, núms. 337-348, enero-diciembre de 1965, p. 275.

⁸ Tesis 2a. /J. 116/2007, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, julio de 2007, p. 368, “SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LA POSIBILIDAD DE QUE LA MULTA SE CONMUTE POR ARRESTO HASTA POR 36 HORAS, EN TÉRMINOS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, NO CONSTITUYE UN DERECHO DE OPCIÓN A FAVOR DEL INFRACTOR, SINO UNA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA”.

2. *El derecho sancionatorio disciplinario*

Del mismo modo, la propia Constitución también regula como una potestad sancionatoria autónoma —diferenciada de la anterior y de la administrativa en general— a la relacionada con las sanciones aplicables sólo a los servidores públicos. El fundamento se halla en los artículos 109 y 113 de la carta fundamental.

De estos artículos transcritos pueden obtenerse algunas notas distintivas del derecho sancionatorio disciplinario que serían las siguientes:

- a) Los potenciales sujetos responsables son únicamente los que se indican en el artículo 108 constitucional, con relación en lo que establezcan las Constituciones locales.
- b) Los procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas se desarrollan autónomamente.
- c) Existe un reconocimiento expreso de prohibición del *non bis in idem*.
- d) En la Constitución, de manera excepcional, se establece el delito de enriquecimiento ilícito para los servidores públicos, al prever parte de las sanciones para este delito.
- e) Establecen sanciones específicas, como la suspensión, destitución e inhabilitación.
- f) Establecen parámetros concretos para la cuantificación de las sanciones económicas (beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados) y sus límites (tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados).
- g) La Constitución es prolija en ordenar la aplicación de sanciones para los servidores públicos que por acción u omisión no cumplan con sus funciones. Lo indica en varias ocasiones (artículos 1o., 3o., 6o., 41, 63, 73, 79, 109, 110, 111, 113, 114, 116, 123, 115 y 127).
- h) Se concede acción pública para denunciar ante la Cámara de Diputados hechos que impliquen responsabilidad administrativa de un servidor público, entre otras, lo que no se presenta en otras potestades sancionadoras.
- i) Se establecen reglas especiales sobre plazos de prescripción por responsabilidad administrativa.

Ya nos ocuparemos de abundar un poco más sobre estas posturas. Por lo pronto, basta indicar que a través de la presente clasificación referida, pasaremos a analizar la evolución que los derechos humanos han tenido en el derecho administrativo sancionador.

III. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Debemos empezar con la afirmación de que la teoría de los derechos humanos tuvo su origen en la materia sancionatoria, en general, y en la tributaria, en especial. Esos primeros derechos nacieron con el objetivo de proteger a las personas contra la privación de su vida, de su libertad, de la intromisión a su domicilio, de las exacciones arbitrarias o del cobro injusto de contribuciones. Desde la expedición de la Carta Magna,⁹ en Inglaterra o la Bula de Oro,¹⁰ en Hungría, pasando por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,¹¹ en Francia y la Constitución norteamericana,¹² hasta las

⁹ Puede leerse en la carta magna inglesa lo siguiente: "...12) no se podrá exigir «fondadera» ni «auxilio» en nuestro Reino sin el consentimiento general, a menos que fuere para el rescate de nuestra persona, para armar caballero a nuestro hijo primogénito y para casar (una sola vez) a nuestra hija mayor. Con este fin solo se podrá establecer un «auxilio» razonable y la misma regla se seguirá con las «ayudas» de la ciudad de Londres... 15) en lo sucesivo no permitiremos que nadie exija «ayuda» a alguno de sus vasallos libres salvo para rescatar su propia persona, para armar caballero a su hijo primogénito y para casar (una vez) a su hija mayor. Con estos fines únicamente se podrá imponer una «ayuda» razonable...20) por simple falta un hombre libre será multado únicamente en proporción a la gravedad de la infracción y de modo proporcionado por infracciones más graves, pero no de modo tan gravoso que se le prive de su medio de subsistencia. Del mismo modo, no se le confiscará al mercader su mercancía ni al labrador los aperos de labranza, en caso de que queden a merced de un tribunal real. Ninguna de estas multas podrá ser impuesta sin la estimación de hombres buenos de la vecindad... 21) los duques y barones serán multados únicamente por sus pares y en proporción a la gravedad del delito... 39) ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni *usaremos* de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino... 40) no venderemos, denegaremos ni retrasaremos a nadie su derecho a la justicia".

¹⁰ La Bula de Oro fue un documento sancionado en 1222 por el rey Andrés II de Hungría por consecuencia de la presión de los señores feudales húngaros que cada vez tenían más poder. Entre sus postulados básicos se indica: I. Que ningún noble sea arrestado (injustamente), ni oprimido por deseo de algún poder... II. Los nobles no pagarán más impuestos, no serán recolectados denarios de las arcas de los nobles. Tampoco serán ocupadas ni sus residencias, ni sus aldeas.

¹¹ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establecía en su apartado VIII lo siguiente: VIII. La ley no debe imponer otras penas que aquéllas que son estrictamente y evidentemente necesarias; y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley promulgada con anterioridad a la ofensa y legalmente aplicada.

¹² Las enmiendas IV y VIII de la Constitución norteamericana expresan que:
Artículo IV. No se violará el derecho del pueblo a la seguridad de sus personas, hogares, documentos y pertenencias, contra registros y allanamientos irrazonables, y no se expedirá ningún mandamiento, sino a virtud de causa probable, apoyado por juramento o promesa,

Constituciones mexicanas del siglo XIX, en todas ellas se exigió a los poderes públicos que tanto las sanciones como los impuestos no se hicieran en forma discrecional ni incontrolada.

Paradójicamente, mientras la doctrina se ha ocupado bastante sobre el origen penal de los derechos humanos, apenas se ha comentado y documentado sobre el origen tributario de los mismos, siendo que una gran cantidad de movimientos revolucionarios alrededor del mundo comenzaron por la inconformidad con las acciones recaudatorias. Incluso, podemos ser más precisos y afirmar que las contribuciones económicas y de sangre que los ciudadanos deben hacer al Estado han venido juntas desde la época romana. Por ello, las leyes que en mayor medida afectan la libertad o la propiedad del individuo —desde siempre— se discuten primero en la Cámara de Representantes del Pueblo. Son éstos quienes generalmente velan por el respeto a los derechos básicos de los ciudadanos frente al poder público. Históricamente, los derechos humanos se reconocieron como instrumentos para controlar invasiones injustas a las libertades públicas esenciales de los particulares frente a las autoridades.

Ahora bien, tan luego fueron garantizados estos primeros derechos, la sociedad exigió al Estado extender esa protección a otras necesidades que ahora se reconocen también como básicas: el derecho a la educación, a la cultura, a la privacidad, a la sanidad, a un medio ambiente adecuado, etcétera. Los derechos humanos se fueron ensanchando a campos antes no protegidos, como el ámbito de los derechos en materia administrativa, y con ello el principio de progresividad de dichos derechos se fue consolidando como piedra angular de su definición.

De tal suerte que conforme surgían nuevas disciplinas jurídicas, a ellas se aunaban nuevos derechos: al derecho laboral le correspondían los derechos básicos para los trabajadores establecidos en el artículo 123 de la Constitución; para los grupos agrarios, los derechos básicos contenidos en el artículo 27, y así sucesivamente. En otras palabras, a cada disciplina jurídica correspondían, sin problema alguno, una serie de derechos humanos bien definidos; se trata de casillas delimitadas. El problema, claro está, surge cuando aparecen disciplinas híbridas, aquellas que se encargan de estudiar y regular dos ámbitos distintos del mundo social, como el derecho administrativo-sancionador, el derecho fiscal-laboral, el derecho mercantil-internacional, etcétera. ¿Qué derechos humanos deben aplicarse para estos

y que describa en detalle el lugar que ha de ser allanado, y las personas o cosas que han de ser detenidas o incautadas.

Artículo VIII. No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni castigos crueles e inusitados.

casos? Concretamente ¿qué derechos humanos delimitan al derecho administrativo sancionador? Para aproximarnos a una respuesta parece acertado verificar cuál es el fundamento constitucional y la naturaleza de las normas del derecho administrativo sancionador, es decir, dar con su causa justificadora.

Entonces, el punto hoy es determinar tanto la causa justificadora de la potestad sancionadora, para precisar sus principios y el grado en que se han de aplicar al derecho administrativo sancionador como señalar los límites jurídicos de su ejercicio.

IV. JUSTIFICACIÓN, FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

En este último sentido, lo primero que debemos afirmar es que en México siempre se ha considerado obvia la existencia de una potestad sancionadora de la administración, que corre paralela a la potestad sancionadora de la autoridad municipal y la que es propia de los tribunales de justicia, más tarde aparecería la potestad sancionadora contra los servidores públicos. Es un lugar común que se arrastra desde el siglo XIX, y si bien su aplicación ha tenido diversos enfoques —como tendremos ocasión de comentar— es ya pacífico hablar sobre el tema.

La Constitución de 1917 ha legitimado su existencia de forma expresa (artículos 14, 16, 21, 22, 31, fracción IV, 109, 113, 115, etcétera) de manera que es absolutamente habitual en la doctrina,¹³ la jurisprudencia¹⁴ y la legislación¹⁵ el reconocimiento de la potestad sancionadora de la administración pública en general, la potestad sancionadora de los ayuntamientos y, con relativa proximidad, la potestad sancionadora contra los servidores públicos. De la coexistencia paralela de estas cuatro potestades sancionadoras —la penal, la administrativa, la municipal y la disciplinaria— pueden desprenderse otras tantas explicaciones que además han tenido una evolución histórica que puede seguirse de esta forma:

- 1) La primera tesis postula que las tres potestades administrativas sancionadoras (la sancionatoria municipal, la disciplinaria y la adminis-

¹³ Lomelí Crezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, México, Porrúa, 1979, pp. 25-45.

¹⁴ Ya tendremos ocasión de evidenciar cómo la jurisprudencia nacional ha deambulado desde una interpretación literal del artículo 21 constitucional, pasando por una interpretación sistemática, a una interpretación que no pugna con la carta fundamental.

¹⁵ La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere al procedimiento sancionador en los artículos 70-80; el CFF lo regula en los artículos 70-91.

trativa general) son un corolario imprescindible de la *potestad de policía* de que dispone la administración, (artículos 21 y 115) que corren paralelas a la potestad sancionadora judicial. Teoría que tuvo su auge desde fines del siglo XVIII, fue perdiendo peso a fines del siglo XIX y permaneció en forma testimonial durante el siglo XX; hoy parece haber recobrado parte de su fuerza.

- 2) La segunda sostiene que la potestad sancionadora judicial es la originaria y de ella se derivan las demás con rango complementario y hasta auxiliar, como parece sugerirlo la literalidad del artículo 21 constitucional. Esto significaría que la Constitución sólo ampara una potestad sancionadora, la penal, y de ella derivan otras con carácter secundario y subsidiario. Tesis que tuvo su mayor gloria entre fines del siglo XIX y final de la primera mitad del siglo XX. Hoy, prácticamente sus defensores se han alejado y los tribunales no la reconocen, aunque debe admitirse que su presencia puede crear confusión con la teoría del *ius puniendi* único del Estado adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 3) La tercera interpretación afirma que las tres potestades administrativas sancionadoras son autónomas; ninguna de ellas deriva del *ius puniendi* del Estado, sino de las facultades propias de la administración, esto es, forman parte ínsita de las competencias de gestión de la propia administración, como podría desprenderse de los artículos 89, fracción I, 108 y 115. Por supuesto, corren paralelas a la potestad punitiva judicial. Teoría que ha tenido vigencia desde fines de la primera mitad del siglo XX.
- 4) La cuarta postura sostiene que se trata de cuatro potestades sancionadoras independientes, con igualdad de rango, pero con un origen común: el *ius puniendi* del Estado. Es de muy reciente reconocimiento; prácticamente lo que corre el presente siglo XXI.

De hecho, históricamente, tales explicaciones se han presentado como fueron relacionadas, aunque claro, ello por sí sólo no autoriza a calificar que la última postura sea la metodológicamente correcta, ni tampoco que sea la única que justifique todas aquellas potestades sancionadoras. Como quiera que esto sea, lo cierto es que adoptar uno u otro criterio resulta de importancia capital para determinar el grado de aplicación de los principios y derechos fundamentales que se deben asumir por las potestades administrativas mencionadas, como trataremos de explicar a continuación.

1. *Las potestades administrativas sancionadoras como potestades de policía*

Antes de iniciar, convendría conceptualizar lo que entendemos por el poder de policía. La esencia de la noción de policía no es otra que la idea de limitación, “es aquella función administrativa que consiste en limitar la actividad privada”.¹⁶ Es claro que no se refiere sólo a la corporación de funcionarios uniformados y muchas veces armados, encargados del orden público (aunque seguiremos designándoles como policías por antonomasia), sino también a todas las notas de coactividad inherentes a la administración pública, entre las que destaca, por su importancia, la potestad sancionadora.

En palabras del artículo 2o. de la abrogada Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno, del 28 de diciembre de 1983, se definía a las faltas de policía como “acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares”.

La policía, en la concepción del derecho administrativo clásico, se entronca con la noción de orden público. El poder de la policía no ha cambiado, lo que se modificó fue el concepto de “orden público”. Efectivamente, si en el siglo XIX y principios del siglo XX la noción del orden público era poco más que “la tranquilidad de la calle” y para lograr este cometido bastaba la “policía de seguridad”; después, al ensancharse el concepto de orden público, al punto de desnaturalizar el concepto tradicional, ya que a cualquier fin de interés general se le calificó de orden público, pudo advertirse que la función de la policía ya no es sólo el orden público.

Es así como aparecen policías especializadas, como la de tránsito, fiscal, forestal, de medio ambiente, laboral, etcétera. Junto al orden público original aparecieron otras causas que legitimaron la intervención administrativa en la esfera de los particulares. El Estado se empezó a convertir en un Estado intervencionista y, con ello, en un Estado vigilante y sancionador ante la comisión de las mil y una infracciones que se fueron creando.

En este proceso, para el Estado ya no era suficiente prohibir ciertas conductas (pintar paredes, golpear a una persona en la calle, ingerir bebidas alcohólicas, etcétera), sino que ahora es necesario obtener una autorización, licencia o imponer ciertas prestaciones (presentar informes, declaraciones y demás). La potestad sancionadora actual, según esta tesis, se explicaría por-

¹⁶ González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 6.

que a la administración le son inherentes o propias las facultades coactivas para guardar el orden público. Esto es, el poder de sancionar de la administración emerge de su propia naturaleza de ente encargado de velar por los intereses colectivos.

La policía o potestad de policía tiene también una profunda raíz histórica que subsiste hasta nuestros días de cierta manera. Su origen puede radicarse en la historia jurídica española. Desde los primeros años de independencia se consideraba que las sanciones impuestas por la autoridad administrativa tenían su fundamento en el ejercicio de la potestad de policía. Desde entonces, se identificó a la policía con la administración que tenía una función alterna a la jurisdiccional.

Es importante anotar que a mediados del siglo XVIII (durante las últimas décadas del colonialismo) empezó a encomendarse a determinados órganos administrativos la represión directa de las desobediencias e infracciones sin acudir a un tribunal. Concretamente, el verdadero origen de esta autonomía de las autoridades de policía, que les permitían exigir multas sin acudir a los tribunales, se encuentra en la creación de los alcaldes y otros funcionarios, como los jefes políticos y los jueces de paz.

En la Instrucción del 21 de octubre de 1768 (Novísima Recopilación, Ley X, título XXI, libro III), en el artículo 12 se dispuso lo siguiente: "... (Los Alcaldes)... han de velar en que los vecinos cumplan los bandos de policía tocantes al alumbrado y limpieza, exigiendo las multas que previene la Ordenanza, con la aplicación que se les da en ella; para cuyo caso tendrán jurisdicción económica y preventiva con los regidores". Más adelante, en el artículo 14 puede leerse: "también cuidarán de la limpieza y buen orden de las fuentes y empedrados, penando a los contraventores con arreglo a los bandos y órdenes publicadas en estos asuntos".

Posteriormente, en la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que correspondía a los ayuntamientos, que eran presididos por los jefes políticos o en su caso por los alcaldes, entre otras funciones, la policía de salubridad y comodidad (artículos 309 y 321).

También se indicaba que eran facultades de las cortes aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino (artículo 131, vigésimatercia). Conforme a lo anterior, no es de extrañar que en todos los pueblos de la Nueva España la represión de cualquier ilícito correspondiera a los alcaldes y a otros funcionarios administrativos, adquiriendo la calidad simultánea de jueces y cabezas del concejo local que era un órgano político administrativo (origen de los ayuntamientos).

Ya en el México independiente, la situación no fue muy diferente, de hecho, los alcaldes y otros funcionarios administrativos siguieron fungiendo

con las dos calidades antes referidas, realizando funciones de policía como se desprende de diversos instrumentos jurídicos.

El primero de ellos es el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de 1814, en cuyo artículo 118 se facultaba de forma exclusiva al Congreso para legislar en materia de *sanidad, comodidad y demás objetos de policía*. Por su parte, al Supremo Gobierno le competía hacer que se observaran los reglamentos de policía, proteger los derechos de la libertad, la propiedad, igualdad y la seguridad de los ciudadanos, usando todos los recursos que le franquearan las leyes (artículo 165). El artículo 208 indicaba expresamente que la situación de los pueblos y villas seguiría siendo la misma que en el anterior régimen. Otro tanto puede decirse del *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* de 1822.¹⁷ Por su parte, la Ley Constitucional Quinta de 1836 indicaba que los alcaldes de los pueblos ejercerían las facultades que se establecen en las leyes en materia judicial. En la Ley Constitucional Sexta se indicaban, entre otras reglas, que correspondía a las Juntas Departamentales formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior de los departamentos (artículo 14, fracción VII); que correspondía a los prefectos velar sobre lo concerniente al ramo de la policía (artículo 18, fracción III); en el artículo 22 se indicaba que en las poblaciones menores de 8,000 personas no habría prefectos, sino jueces de paz, quienes se encargarían de los asuntos de la policía. Por otra parte, en el artículo 25 se estableció que estarían a cargo del ayuntamiento diversas funciones, entre ellas, auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario. Con-

¹⁷ En el que puede leerse:

Artículo 48. Hacer lo que prohíben o no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político, cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Artículo 49. A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos entregarán los reos al tribunal que designe la ley. Artículo 50. Las penas correccionales se reducen a multa, arrestos y confiscaciones de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasarán de cien pesos, ni los arrestos de un mes. Artículo 52. "...en las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será el jefe político...".

Artículo 66. Para la pronta y fácil administración de justicia, en todos los ramos, continuarán los alcaldes, los jueces de letras que puedan ser pagados cómodamente y las audiencias territoriales que están establecidas...".

Artículo 96. "...autorizando a los alcaldes para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras...".

cretamente, en el artículo 26 se señaló que le competía a los alcaldes velar por la tranquilidad y el orden público.

Como puede observarse, lo destacable de estos documentos jurídicos es que en ellos se establecen las funciones de policía como los instrumentos necesarios para mantener el orden y tranquilidad de los pueblos, dotándose a sus titulares de todos los poderes necesarios para hacer prevalecer ese orden público. Si bien ya no se alude a estos funcionarios ni al poder de policía en los posteriores instrumentos constitucionales, sí se regulaba esto en las leyes ordinarias, y en la práctica jurisdiccional y administrativa, los alcaldes y su poder de policía continuaban siendo la primera autoridad política, judicial y administrativa de las poblaciones.

Ahora bien, al no existir todavía la codificación penal era confusa la distinción entre lo que hoy llamamos delitos con las infracciones administrativas, pero esto no producía perturbaciones competenciales (como pudiera suceder ahora), ya que los alcaldes actuaban en ambos tipos de causas y, además, de una manera muy fluida al no tenerse claro el principio de tipicidad.

Tal fue la situación en nuestro país hasta bien entrado el siglo XX. Los alcaldes, o ya para entonces denominados “presidentes municipales”, continuaban haciendo las veces de jueces y titulares del ayuntamiento. No por nada se crearon verdaderos cacicazgos en todos los municipios del país. El alcalde o presidente municipal era un pequeño señor feudal: imponía el orden a través del poder de policía. Es evidente entonces, que el poder de policía es característico de un Estado absolutista o autoritario. Con el advenimiento del Estado liberal hace su aparición el derecho penal administrativo y después, con el Estado de derecho, el derecho administrativo sancionador. Este proceso que se presentó sucesivamente en Alemania e Italia no tuvo el mismo desarrollo en España y Latinoamérica.

Ciertamente, para nosotros, la conexión entre los dos primeros derechos no se dio como una solución de continuidad, sino que ambos sobrevivieron en una evolución paralela, pues las sucesivas Constituciones y la normatividad ordinaria las mantuvieron vigentes, incluso hasta el día de hoy. En efecto, en la actualidad, la concepción del derecho de policía sólo yace en los bandos de policía y buen gobierno de carácter municipal en sentido estricto. Las actividades de la policía tradicional (siglos XIX y hasta mediados del siglo XX) han disminuido su presencia, gracias al proceso democrático nacional, aunque no puede desconocerse que la “herencia de la policía” es todavía muy fuerte, lo que explica la supervivencia de algunas sanciones en el ámbito municipal. Así, la inercia histórica sigue presente.

Afortunadamente, la jurisprudencia y el legislador nacional han evitado la extensión abusiva de la policía (recuérdese la reforma al artículo

21 constitucional que redujo el arresto de quince a tres días y la limitación cuantitativa de estas multas al salario de un jornal). También se ha afirmado que resulta inadmisibles extender la potestad de policía a supuestos ajenos, y ajeno es lo que corresponde a la potestad sancionadora.

Hoy puede afirmarse que en México, la actividad de policía se encuentra bifurcada: una actividad inicial de policía preventiva, por lo general, de naturaleza normativa o gestora y otra actividad posterior o de policía represiva, de clara naturaleza sancionatoria y exclusivamente para hacer cesar los focos de desorden o perturbación detectados, establecer la normativa y castigar a los culpables de tal alteración, como puede observarse en la regulación municipal.

Es indiscutible, desde luego, que las actuales sanciones administrativas y el poder de policía, tienen en último extremo, el mismo fin: la protección de los intereses públicos y generales, pero los medios empleados y la forma de la actividad son muy distintos en uno y otro caso. La policía pretende evitar que se rompa el orden y, en su caso, lo reestablece; mientras que las sanciones castigan una conducta individual ya realizada.

Precisamente, por tener el poder de policía un carácter preventivo, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal sólo en cuanto a ese objetivo preventivo son aplicables al derecho municipal sancionador. Las circunstancias de que, por una parte, la policía pueda servirse de manera ocasional de sanciones para conseguir sus fines y, por otra, el que la amenaza y la imposición de sanciones contribuyan al mantenimiento del orden, no autorizan a confundir las dos figuras ni a integrar una en otras sino sólo a afirmar que se trata de dos medios complementarios y distintos dirigidos a un fin idéntico.

Como podrá observarse, nos hemos detenido un poco más en esta tesis por cuanto creemos que justificaría no el derecho administrativo sancionador de carácter general, pero sí el derecho municipal sancionador. En efecto, creemos que a partir de este análisis histórico puede sostenerse una lectura diferente del artículo 21 constitucional. Este artículo no puede seguir considerándose como fundamento del poder sancionador de la administración, en general, sino sólo como justificación de una parte del poder sancionador municipal.

A pesar de que el derecho de policía parecía estar en plena retirada en nuestros días, aún pervive e incluso puede afirmarse un regreso prometedor al haberse aprobado una serie de leyes estatales sobre “cultura cívica”, en diversos estados del país, cuyo contenido es netamente de policía, como sucedió durante los dos siglos pasados. Como bien lo afirma Nieto García, “la rotundidad con que actualmente se ha impuesto la tesis de la unidad

punitiva del Estado... no autoriza, sin embargo, a olvidarse por completo de otras explicaciones alternativas, aunque sólo sea por lo venerable de su antigüedad y por la tenacidad con que sobreviven a pesar de las tendencias opuestas dominantes”.¹⁸

2. *La potestad sancionadora administrativa como derivada y complementaria de la potestad penal*

Esta tesis tiene un fundamento claro en nuestra historia jurídica, la cual puede observarse desde dos ángulos. El primero, de carácter constitucional y el segundo, de normas ordinarias. En efecto, debe destacarse la evolución literal que ha tenido a lo largo de muchos años el artículo 21 constitucional. Cuando este artículo enfatiza que la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad judicial y después menciona que la autoridad administrativa puede imponer sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, parece decirnos que estas últimas autoridades “excepcionalmente pueden imponer sanciones”, mismas que serían parte de las penas. El punto de partida de esta teoría aparece en el artículo 21, de la Constitución de 1857, aun cuando ya existían esbozos de la misma un poco más atrás.¹⁹ El citado precepto resulta bastante explícito sobre lo que deseamos destacar, al señalar que: “la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política ó administrativa solo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley”.

Como puede observarse, dominaba en esos años el principio de legalidad: no habrá falta ni sanción sin ley que las disponga. Por ello, el Código Penal Federal de 1871, como veremos más adelante, incluyó un libro acerca de las faltas y sus sanciones. Este escrupuloso respeto al principio de legalidad habría de quebrar en la Constitución de 1917. Se facultó a las autoridades administrativas a imponer “castigos” por infringir reglamentos gubernativos y de policía. En efecto, aquí es más claro el poder derivado

¹⁸ Nieto García, A., *op. cit.*, p. 94.

¹⁹ En efecto, en la Constitución de 1824 se indicaba en el artículo 112 que “las restricciones de las facultades del Presidente son las siguientes: I... II. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente. Nuevamente en este apartado subyace la misma idea: el Poder ejecutivo no puede imponer penas, pero sí lo puede hacer en forma excepcional, lo que pone de relieve el carácter subsidiario de la autoridad administrativa en la imposición de sanciones”.

que tienen las autoridades administrativas a la hora de imponer sanciones. Se indica en este apartado:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...

Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

La siguiente reforma al artículo 21 se dio hasta el 2 de febrero de 1983. En ella se reafirma la exclusividad de la autoridad judicial en la imposición de las penas y se sustituye el concepto de “castigo” por el de “sanciones”. Este cambio, es en nuestra opinión no sólo una modificación semántica en relación con la versión original de 1917, sino de postura: la autoridad administrativa transita entre una potestad penal derivada (castigar en casos excepcionales) hacia una potestad sancionadora propia (sancionar administrativamente).

Como quiera que esto sea, lo cierto es que cuando las diversas Constituciones mexicanas a las que nos hemos referido aluden a las autoridades competentes para imponer penas, no dudan en indicar que en forma exclusiva se le atribuyen al Poder Judicial, pero admiten que el Poder Ejecutivo puede imponer sanciones en ciertos casos y bajo determinadas condiciones.

La segunda razón histórica para sostener esta tesis la constituye el hecho de que las infracciones a las disposiciones administrativas y sus respectivas sanciones venían incorporadas, durante fines del siglo XIX y principios del XX en los códigos penales, es decir, las sanciones administrativas formaban parte íntegra de esos códigos; eran materia penal, aun cuando las aplicaran autoridades administrativas, como se regulaba en esos cuerpos jurídicos.

Permítaseme recordar que el Código Penal de 1871 y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1894 son claro ejemplo de ello. El artículo 5o. del referido Código Penal definía las faltas como infracciones de los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno, tipificándolas en cuatro clases (artículo 1148 y siguientes) según su gravedad, disponiendo que las faltas no comprendidas en el Código serían castigadas con arreglo a los bandos de policía y buen gobierno que trataran de ellas (artículo 1143), y que las faltas en general se castigarían en lo gubernamental (es decir, administrativamente), mientras no dispusiera otra

cosa el Código de Procedimientos (artículo 1145). De hecho, el libro cuarto de Código estaba dedicado a las “faltas”. Por su parte, el Código de Procedimientos Penales citado se refería a las infracciones en el artículo 30, al indicar que: “corresponde a las autoridades administrativas la aplicación de penas por infracción de leyes, bandos o reglamentos, en materia de policía y buen gobierno; pero sujetándose a las reglas siguientes...”

Los códigos de 1929 y 1931 al ocuparse únicamente de los delitos y suprimir el capítulo de faltas consignado en el código anterior, indudablemente no tuvieron el propósito de considerar como delitos y objeto de represión judicial los hechos estructurados hasta entonces como faltas, sino que quisieron dejar a otros ordenamientos distintos, la sanción y castigo, por las autoridades administrativas, de las infracciones a los bandos gubernativos y de policía, de acuerdo con la facultad que a esas autoridades les reconocieron la Constitución de 1857 y la de 1917.

Si bien esta postura fue abandonada por los códigos penales de 1929 y 1931, también lo es que ello no fue óbice para que su impronta siguiera viva durante muchos años a través de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y ocasionalmente por el Poder Judicial de la Federación. En efecto, es notoria la influencia de los principios jurídicos contenidos en los primeros códigos penales, para la solución de casos en los que se habían aplicado sanciones administrativas, por parte del entonces recién creado Tribunal Fiscal de la Federación, como puede desprenderse de los siguientes criterios:

“PENAS ADMINISTRATIVAS. Por serles aplicable la doctrina general penal, rige sobre el particular el principio general de que «no hay pena sin ley» y de que no pueden aplicarse por analogía, ni por mayoría de razón”.²⁰

“LEY MÁS BENIGNA. El principio relativo en materia penal es aplicable también a las penas fiscales, a menos de que alguna disposición expresa en el nuevo ordenamiento determine lo contrario”.²¹

“PENAS TRASCENDENTALES. Tiene este carácter las que pasan a persona distinta al infractor que las ha merecido, y están prohibidas por el artículo 22 constitucional, tanto en materia penal como en fiscal”.²²

“IMPOSICIÓN DE SANCIONES. Para la aplicación de las que deriven de las infracciones a las leyes fiscales, son aplicables los principios que rigen en

²⁰ R.T.F.F., primera época, año II, mayo de 1938, p. 1885 (compilación), p. 106. En el caso concreto, se trató de un asunto en que una persona había sido multada por un importe de quinientos pesos por no contar con libros de ingresos y egresos, siendo que en el año en que se impuso la multa tales infracciones ya no estaban vigentes por haberse derogado la ley que las contenía.

²¹ R.T.F.F., primera época, año I, diciembre de 1937, p. 5700.

²² R.T.F.F., primera época, año I, junio de 1937, p. 2229.

general en materia penal, entre ellos, el de que las leyes deben aplicarse estricta y restrictamente cuando se trate de imponer sanciones”.²³

Puede advertirse que en esos primeros años, después de haberse abrogado el Código Penal de 1871, el Tribunal seguía con el posicionamiento de que las multas eran simplemente una suerte de sanciones penales de menor grado, por lo que era natural que esas sanciones administrativas absorbieran sin cortapisa los principios de orden penal. Lo que se evidencia con mayor claridad al observarse que una parte de los integrantes del Tribunal trata de romper con esa tendencia en el asunto “Compañía Transcontinental de Petróleo”, al sostener que “[el] PRINCIPIO DE QUE DEBE APLICARSE LA LEY MÁS FAVORABLE AL INFRACITOR DE LA MISMA no constituye un principio general que pueda inferirse de nuestra legislación, sobre todo después de la derogación del artículo 266 del código penal de 1871, sino una regla doctrinal que se apoya principalmente en consideraciones de equidad”.²⁴

Por su parte, la SCJN, en menor medida, también adoptó veladamente estos criterios con poca precisión a la hora de citar los principios penales aplicables. Así, por ejemplo, en el caso *Compañía de Tracción el Paso y Juárez* de 1941, en el que se controvertió una multa fiscal, la Segunda Sala de la Corte aludió al principio de tipicidad, sin citarlo siquiera, y recordó que era un principio de índole penal.²⁵ Asimismo, en 1943, en el asunto *Rafael del Río*, esta instancia judicial se refirió al principio de culpabilidad, que tampoco cita en la tesis, pero que expresamente indica: “...es indispensable para imponer la sanción, la prueba plena del acto punible a semejanza de los casos de responsabilidad en materia penal, por tratarse de una situación jurídica análoga, aun cuando sea juzgada administrativamente...”.²⁶

²³ R.T.F.F., primera época, año I, mayo de 1937, p. 1294.

²⁴ R.T.F.F., primera época, año I, junio de 1937, p. 1724.

²⁵ [TA], *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXVII, p. 459. La tesis indica “VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, TRANSPORTE GRATUITO POR LAS EMPRESAS DE (PUENTES). Los artículos 124 y 138 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que obligan a las empresas concesionarias a transportar gratuitamente en sus vehículos, a los inspectores de la Secretaría de Comunicaciones que viajan con motivo del servicio oficial, no son aplicables a las empresas de vías de comunicación que no utilizan vehículos, y por tanto, la sanción que se impone al concesionario de medios de transporte por vehículos, que no cumple con dicha obligación, no debe imponerse el concesionario de un puente de jurisdicción federal, pues no puede aplicarse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón, una disposición de índole penal, como es que la sanciona con multa la desobediencia a un precepto dentro del cual no cabe, con la debida exactitud, la mencionada obligación para las empresas de vías de comunicación que no utilizan vehículos”.

²⁶ [TA], *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXVII, p. 3135.

En ese mismo año, también la Segunda Sala resolvió el asunto *Seda-lia, S. A.* aplicando directamente a una multa fiscal la regla contenida en el artículo 56 del Código Penal vigente desde 1931, que ordenaba hacer efectiva la ley posterior siempre que fuera más favorable al reo.²⁷ No existe pudor alguno al aplicar directamente reglas contenidas en el Código Penal, debido, tal vez, a la seguridad teórica de que tales multas eran parte del derecho penal.

De este breve pasaje por los criterios de la Corte, podemos inferir que también este tribunal siguió con la postura de que el derecho administrativo sancionador era una derivación y complemento del derecho penal. Ahora bien, si resulta cierto que el derecho administrativo sancionador es sólo una derivación y complemento del derecho penal, entonces se facilitaría la aplicación a ella de los principios que informan a esa disciplina, como se ha venido dando. El estudio de las sanciones administrativas debería hacerse siempre buscando el contraste con la legislación penal. Ningún sentido tendría estudiar aquella figura en solitario. Cualquier intento de solución no podría llevarse a cabo sin tener en cuenta las fórmulas penales.

Si la potestad administrativa sancionadora es sólo auxiliar de la potestad penal, el número y grado de aplicación de los derechos humanos y principios jurídicos que aquella potestad administrativa debe recibir del derecho penal, sería mucho mayor que si se tratara de potestades distintas y autónomas. Si el derecho administrativo sancionador es sólo una parte dependiente y complementaria del derecho penal, ello explicaría de forma más clara las teorías modernas despenalizadoras. En efecto, cuando un ilícito se despenaliza no es, de ordinario, que deje de ser ilícito, sino que deja de ser ilícito penal para convertirse en ilícito administrativo. Por eso, el principio de mínima intervención penal supondría, en la misma proporción, una revitalización de las infracciones administrativas.

²⁷ [TA], *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXXI, p. 128. “HILADOS Y TEJIDOS, LEY APLICABLE EN LAS MULTAS EN MATERIA DE. Si se aplican dos multas con fundamento en el artículo 36 del Reglamento de 28 de noviembre de 1938, que grava la hilaza y los tejidos nacionales de algodón, precepto conforme al cual, los fabricantes que no hagan la compra de estampillas, en la cantidad que corresponde a cada bimestre y que no enteren, dentro de los primeros diez días del bimestre siguiente, la diferencia a que estuvieren obligados, pagarán el doble por vía de multa; y si dichas sanciones fueron impuestas cuando ya estaba en vigor el Código Fiscal de la Federación, para este caso, debe ocurrirse a la regla del artículo 56 del Código Penal y aplicarse la ley posterior, en virtud de que la multa que equivale al doble del impuesto omitido o cubierto extemporáneamente, según la ley anterior, constituye propiamente una sanción y la que se deriva de las fracciones XIV y VII de los artículos 228 y 236 de dicho Código Fiscal respectivamente, la reduce”.

Deseamos subrayar que conforme a esta teoría, si las sanciones administrativas formaban parte del derecho penal a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, no habría ninguna objeción técnica a la aplicación directa del Código Penal a las multas. Era un asunto de interpretación sistemática dentro del mismo ordenamiento. No podía afirmarse, sin incurrir en contradicción, que los principios jurídico-penales se aplicaban por algún método de integración a las multas administrativas, dado que éstas eran parte del propio derecho penal.

Luego entonces, no sería atinado sostener que desde aquellos años nuestros tribunales ya aludían al “derecho administrativo sancionador”. Lo cierto es que las sanciones impuestas por autoridades administrativas formaban parte del derecho penal o, por lo menos, así se les siguió calificando. La circunstancia de que actualmente se hable de que los principios del orden penal deben reconducirse a las sanciones administrativas con ciertos matices no autoriza a asumir que ello se debe a que dichas sanciones “forman parte del derecho penal”, como afirmaba la tesis en comento. Ello se debe a otra razón, que veremos en otro apartado. Así pues, la causa justificadora es otra, totalmente distinta a la que ahora encaramos.

3. Las potestades administrativas sancionadoras como potestades de gestión de la propia administración

La tercera explicación defiende que la potestad administrativa sancionadora no es más que otra de las potestades de gestión de la administración. De ser así, tendríamos una explicación alternativa a la de la unidad del *ius puniendi* del Estado, puesto que justifica la potestad sancionadora de la administración en otras potestades de la misma, de las que sería un corolario necesario, con lo cual podría construirse un sistema menos rígido y menos dogmático.

Al entender la potestad sancionadora como una facultad anexa a la potestad de regular y de ejecutar la actuación pública en determinadas materias, adquiere mayor sustantividad y flexibilidad; aunque eso sí, sin desvincularse de las reglas constitucionales y penales, de las que no podría separarse para no romper la coherencia de la acción pública, pero sin llegar, por ello, a ser una emanación o simple manifestación del *ius puniendi* del Estado ni mucho menos de las potestades penales.

Por virtud de esta postura puede afirmarse que quien tiene la potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de tener también la de sancionar, como complementaria e inseparable de las anteriores, pues sin esta potestad,

aquéllas resultan inoperantes. Esta tesis vino de la mano de un reacomodo de fuerzas en el Estado, que creó una administración fuerte, un presidencialismo exacerbado, que dotó al Ejecutivo de una enorme presencia en la vida social, económica y política, y que, por supuesto, imprimió su influencia en la aplicación de sanciones administrativas.

En efecto, terminado el movimiento revolucionario de principios de siglo XX, el Estado se encontraba sumido en una gran confusión y desorden; se tenían que fortalecer los poderes estatales para hacer resurgir a la sociedad. Este papel lo adoptó el Ejecutivo, a quien poco a poco se envistió de un cúmulo de facultades constitucionales y metaconstitucionales suficientes para controlar prácticamente la vida nacional. En consecuencia, los poderes Legislativo y Judicial perdieron grandes espacios frente al Ejecutivo.

Es por eso que si bien en nuestro sistema jurídico (por asimilación de los sistemas jurídico, francés y español) desde siempre se ha tolerado que sea la administración pública la que sancione las conductas de los particulares que infringen las disposiciones administrativas sin la intervención previa de los tribunales judiciales, también lo es que la recepción de esta teoría en México tuvo repercusiones de mayor intensidad que las previstas en aquellos países. Se sostenía, sin objeción alguna, que el Poder Ejecutivo podía, en aras del bien público y de la ejecutividad de los actos por ella dictados, hacerlos cumplir sin cortapisa, e incluso —se pensaba— era razonable que las sanciones por el incumplimiento a una disposición administrativa quedaran sólo en manos de la propia administración.

Es probable que no sea posible en una sociedad avanzada, con un intervencionismo estatal creciente y necesitado de mayores posibilidades de inmediatez y eficacia, defender un sistema judicialista puro, por lo que se refiere a la potestad para sancionar. Si se admite entonces que ésta debe estar en manos de la administración pública y no del Poder Judicial, parece más conveniente asumir que la constitucionalización de dicha potestad puede ser una vía inmejorable para configurar claramente sus límites.

Tal vez, como consecuencia de esta posición dependiente del Ejecutivo, los tribunales, a la hora de interpretar la carta fundamental y las leyes ordinarias separaban con claridad el fundamento jurídico de las multas administrativas —expresamente los artículos 21 y 22— del fundamento jurídico de los delitos (artículos 13, 14, 16, 19, 20), lo que trajo como consecuencia, una escasa comunicación teórica entre sendas materias. En tales condiciones, no parece extraño que la jurisprudencia, la doctrina²⁸ y la legislación

²⁸ Resulta paradigmático el comentario que vierte Serra Rojas a fines de los años cincuenta sobre este asunto, “...en la creación de un poder público con sus facultades, lo correlativo es el ejercicio de ellas”. En nuestra Constitución, puntualiza el autor, existen preceptos,

nacional hayan encontrado un mejor asidero en la teoría del acto administrativo para las sanciones administrativas y no se haya advertido que su desarrollo natural se encontraba en la teoría jurídica del delito.

Expresamente se reconocía a las sanciones administrativas como una pena que debía sufrir quien desobedecía una norma de esa naturaleza, pero su tratamiento práctico estaba regido por la teoría del acto administrativo, e incluso las formas más claras de frenar la arbitrariedad en su aplicación eran precisamente las que se aplicaban contra el acto administrativo, como el “desvío de poder”.²⁹ Lo que explica las escasas referencias que durante este lapso (desde fines de la primera mitad del siglo XX hasta fines del mismo siglo) pueden hallarse en los asuntos resueltos por los tribunales, en los que empleaban los principios de orden penal a las multas administrativas.³⁰ En otras palabras, desde el punto de vista práctico y metodológico, las sanciones administrativas estaban más próximas a la teoría jurídica del acto administrativo y en muchas ocasiones a la teoría de las contribuciones, que a la teoría jurídica del delito.

Nunca se pensaba que a las sanciones administrativas podían aunarse los principios tradicionales del orden penal como: la culpabilidad, imputabilidad, presunción de inocencia, derecho a guardar silencio, a no declarar contra sí mismo, etcétera, y con ellos extender los derechos humanos existentes en el ámbito penal al terreno sancionatorio-administrativo. Lo más que se había conseguido era exigir que aquellas normas que regulaban infracciones y sanciones deberían establecer un parámetro mínimo y un máximo dentro del cual la autoridad pudiera imponer esas sanciones, por respeto a la prohibición constitucional de multas excesivas prevista en el artículo 22, pero no por el reconocimiento del principio de proporcionalidad en la imposición de las penas en materia criminal.

No se conectaron las sanciones administrativas al *ius puniendi* del Estado, sino que se asumía que tales sanciones, por su propia naturaleza, eran unas

como los artículos 27, 33, 123 y 73, fracción XVI, que autorizan al poder público la ejecución de sus determinaciones, aun en el caso en que haya una privación de derecho. Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 303.

²⁹ A nivel federal, el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las causales: “V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. En términos idénticos lo indicaba también el abrogado artículo 238, fracción V, del CFF que entró en vigor el 1 de enero de 1983 y que fue derogado en 2006”.

³⁰ Una de esas escasas, pero interesantes referencias es la tesis dictada por el TFF, a través de la pluma de la entonces magistrada Margarita Lomelí Cerezo, “PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO PENAL. SON APLICABLES AL CAMPO DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS”, R.T.F.F., segunda época, t. II, enero-mayo de 1981, p. 569.

más de entre las varias potestades administrativas. Luego entonces, contra su imposición sólo procedían argumentos tradicionales, como la violación al principio de legalidad o de seguridad jurídica por falta de fundamentación o motivación del acto impugnado, que —por lo demás, sabemos— son también comúnmente oponibles contra cualquier otro acto o resolución administrativa.

Para la doctrina y la jurisprudencia mexicana, las sanciones administrativas eran, hasta hace poco tiempo, “actos o resoluciones administrativas o fiscales” antes que medidas represivas. Se impugnaban por los particulares y se analizaban por los tribunales como actos administrativos restrictivos de derechos y no como verdaderas sanciones. Es decir, era más ajustado a la realidad asumir que las sanciones administrativas eran producto de la propia gestión administrativa que derivadas del *ius puniendi* del Estado. Esas sanciones y los procedimientos a través de los cuales se imponían aquéllas, eran, en esencia, procedimientos administrativos que no tenía conexión alguna con la teoría penal.

Una de las primeras sentencias dictadas por los tribunales en las que aparece este vínculo estrecho entre multas y acto administrativo, que permite observar a la potestad administrativa sancionadora como una potestad más a cargo de la administración, fue la dictada en 1940 por la Primera Sala de la SCJN en el asunto *Abelardo Solís Sánchez*, en la que estableció que:

...no podía admitirse que el presidente de la República hubiera incurrido en una extralimitación de las facultades extraordinarias que le confirió el decreto de dos de enero de 1931... por el sólo hecho de que en la segunda de esas leyes... haya regulado las sanciones correspondientes en que incurren los infractores de la misma; pues bien sabido es que entre los elementos esenciales de toda norma jurídica, la doctrina ha reconocido uniformemente que, además del carácter general e imperativos de la ley, debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento... En esa virtud, es incuestionable que al estar capacitado constitucionalmente el Presidente de la República para expedir la ley de que se trata, lo estuvo implícitamente para proveer lo conducente a su eficaz cumplimiento, mediante las sanciones estatuidas por las disposiciones legales respectivas...³¹

Esta tesis ha estado vigente desde fines de la primera mitad del siglo XX y hasta nuestros días. Su permanencia durante ese largo plazo responde a la situación de privilegio de la que goza la administración pública con relación a los particulares.

³¹ [TA], *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXIV, p. 1557.

Creemos que hoy en día puede sostenerse válidamente una “versión actualizada o moderna” de esta tesis, mucho más flexible y atemperada que la versión tradicional de la que hemos dado cuenta, derivada del proceso democrático nacional que estamos viviendo y que trajo como consecuencia, entre otros aspectos: el ensanchamiento de facultades constitucionales y legales para los poderes Legislativo y Judicial en detrimento del Ejecutivo; el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones; el reconocimiento del “bloque de constitucionalidad”, que permite reconocer derechos humanos no sólo en la Constitución, sino fuera de ella y la creación de nuevos instrumentos procesales para la protección de tales derechos. Esta versión actualizada de la tesis en comentario ha logrado perpetuar su vigencia y evitar su abandono absoluto, colocándola como una causa justificadora que explica el poder administrativo sancionador en alguna de sus manifestaciones, como explicaremos más adelante.

4. *Las potestades administrativas sancionadoras como manifestaciones autónomas, pero derivadas del ius puniendi del Estado*

La última tesis que explica la causa de la potestad punitiva de la administración, es aquella que defiende la existencia de una “potestad punitiva única del Estado”; un único *ius puniendi* estatal, del cual se desprenderían las demás como manifestaciones específicas. Esta idea es originariamente jurisprudencial. El Supremo Tribunal del país estableció medularmente que la sanción administrativa guardaba una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tenían lugar como reacción frente a lo antijurídico y que, como consecuencia, “...tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado...”³²

La frescura de las ideas expresadas por la Corte construyeron los primeros cimientos de una nueva línea jurisprudencial, al punto de considerar ahí el nacimiento formal del derecho administrativo sancionador en México.³³ Se trata de un *leading case* que ha guiado los subsecuentes criterios de los tribunales. A partir de esta postura que adoptó la Corte, todo es duda, especulación y desacierto. Para poner de relieve esta crítica, expondré algunas observaciones con relación a esta tesis, destacando las razones para afirmar su inviabilidad en nuestro sistema jurídico.

³² Jurisprudencia 99/2006 del Pleno de la SCJN.

³³ Véanse Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.*, pp. 255-274; Ortega Maldonado, Juan Manuel, *op. cit.*

Los inconvenientes de la teoría

a) Esta teoría carece de fundamento en nuestra Constitución. En efecto, el apoyo constitucional del denominado *ius puniendi* del Estado es más que frágil, es nulo. La Constitución en ninguna parte proclama en forma expresa o implícita esta unidad punitiva. La Constitución garantiza aquél postulado no porque ella lo afirme, sino porque la Corte dice que lo dice. Por tanto, se trata más de una cuestión de fe —que es creer lo que no podemos leer con nuestros ojos— que de un verdadero supraconcepto. Como ya lo advertimos, es una tesis sustentada por la doctrina³⁴ y la jurisprudencia extranjera.

b) En todo caso, de aceptarse la tesis de la potestad punitiva única del Estado, habría que subrayar que de la Constitución mexicana no se desprenderían sólo dos manifestaciones de esa potestad punitiva única: la penal y la administrativa sancionatoria, sino cuatro diferentes potestades sancionatorias: la penal, la municipal de policía, la disciplinaria para los servidores públicos y la administrativa general.

Debemos aceptar que la jurisprudencia de la Suprema Corte que hemos citado ha tenido una clara influencia tanto de la doctrina española como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español.³⁵ El problema —claro está— surge cuando advertimos que el Tribunal sólo tenía como referencia para extraer la idea del *ius puniendi* único del Estado el artículo 25.1 de la Constitución española.³⁶ En cambio, nuestra Constitución es prolija en regular no una potestad, sino varias.

Que la teoría dual de las potestades sancionatorias no sea posible de aplicar en nuestro país puede evidenciarse si convenimos que el fundamento para sancionar infracciones a reglamentos gubernativos y de policía

³⁴ Esta tesis parece predominar en el mundo jurídico latinoamericano y europeo. Como muestra la cita siguiente, “la represión penal que es de carácter público es una manifestación del poder estatal tal como lo es también en su manifestación las acciones administrativas represivas, es decir, ambas son un fenómeno homogéneo que actúan contra actos contrarios a ciertas circunstancias consideradas como indeseables, lo que alerta que las reglas punitivas del derecho penal y del derecho administrativo son materialmente idénticas”. Oscar Díaz, Vicente, “Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario”, *Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario, documento 19/01*, segundas jornadas sobre derecho constitucional tributario, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, p. 243.

³⁵ Véase nota número 5.

³⁶ El artículo 25.1 de la Constitución Española establece que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquél momento”.

(artículos 21 y 122 constitucionales) es distinto al que sirve para fundar las sanciones a reglamentos administrativos (artículo 89, fracción I),³⁷ y distinto es también el fundamento constitucional para imponer sanciones a servidores públicos por acciones u omisiones cometidas en ejercicio de sus funciones (artículos 79, 109, 113, 114, 126, 127 y 134).

Nos queda claro que el Constituyente Permanente ha querido subrayar esta distinción, de otra suerte no hubieran sido necesarios los fundamentos jurídicos diferenciados para las sanciones que imponen las administraciones públicas. Debe ponerse de manifiesto que si existe un fundamento especial para cada potestad sancionadora, tales fundamentos difícilmente podrían ser compartidos o comunes para cualquier otra sanción administrativa, como enseguida abundaremos. Esta teoría es válida y útil en aquellas Constituciones que regulan la potestad punitiva del Estado en un único artículo, como lo hace la española o la alemana, pero no en una Constitución como la mexicana que ha sido generosa en dispensar cuatro potestades punitivas.

c) Si se acepta —como parece ser la tendencia— que existe un genérico, único y superior *ius puniendi* del Estado del que se desprenden como manifestaciones independientes la judicial-penal y el administrativo sancionador (nosotros hemos adicionado el derecho municipal de policía y el derecho sancionador disciplinario para los servidores públicos), entonces tendrán que aceptarse inexorablemente todas sus consecuencias.

La primera de ellas es que el *ius puniendi* único del Estado se convierte, por decisión de la Corte, en un concepto constitucional; en realidad en un “supraconcepto”. Y aunque la idea de un supraconcepto no es nueva en la jurisprudencia nacional, sólo se ha referido al “ilícito”. Así, en criterio del Trife puede leerse: “...y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen...”³⁸

De esta forma, tanto los delitos como las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto ilícito, cuya unidad sustancial es compatible con la existencia de diversas manifestaciones fenoménicas, entre las cuales se encuentran precisamente cuatro figuras, que exigirían, por supues-

³⁷ Por lo menos en eso coincide parte de la doctrina nacional. Véanse Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 445; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, p. 777; Galván Muñoz, Jesús, “Constitución y sanciones administrativas: hacia una garantía de seguridad jurídica eficaz”, *Memoria del IV congreso nacional de derecho constitucional I*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 309.

³⁸ Tesis XLV, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, 2002, p. 31.

to, una regulación y unos principios comunes. No obstante, esta esencia unitaria debería permitir unas reglas diferenciales que son inherentes a la distinta función para la cual han sido configurados unos y otros ilícitos.³⁹ Pero no es lo mismo reconocer que el ilícito es un concepto común a todas las infracciones y delitos, es decir, transversal a todas las potestades sancionatorias que crear un nuevo concepto que mantendría una posición vertical con relación a esas mismas potestades sancionatorias.

La segunda es que si existe un supraconcepto, como el ilícito, que tuviera una función transversal entre todas las manifestaciones punitivas, esto implicaría que entre ellas deberían compartir principios; en cambio, de existir un supraconcepto que tenga una función vertical, tal ente debería irrogar hacia abajo los principios rectores con los cuales tendrían que funcionar sus distintas manifestaciones. Cualquier manifestación que se desprendiera de esa supuesta potestad sancionadora única del Estado debería abreviar unos hipotéticos principios exclusivos de tal potestad.

Sería imperiosa la necesidad de que existan principios generales que cubran esa potestad punitiva única del Estado y sus diversas manifestaciones, por darse en éstas unas mismas exigencias, como son las derivadas del principio de legalidad en sus distintas vertientes: órgano competente, fundamentación y motivación, procedimiento adecuado, defensa del inculpado, tipificación del hecho punible, etcétera. Si esos principios imaginarios son los mismos que utiliza el derecho penal, aun cuando su aplicación se matice de acuerdo a cada superficie jurídica, entonces no se ve utilidad alguna de esta construcción jurisprudencial. Sin embargo, como ya lo hemos anotado, la Constitución mexicana reconoce cuatro potestades sancionadoras distintas, como fundamento propio, de tal suerte que no es necesario un concepto que pretenda regir a todas ellas.

Una tercera consecuencia es que dicho *ius puniendi* no sólo debería poseer un contenido propio (que no lo tiene como hemos comentado), sino que también debería tener una regulación propia. La Corte señala que tal regulación debe hallarse en el derecho público estatal, el cual junto al derecho penal, debería ir formando los principios propios de esta materia. No obstante, no se ve la razón de aludir a un derecho público estatal, como lo

³⁹ Pierre Beltrone escribe, “el objetivo principal de las sanciones fiscales es garantizar el buen funcionamiento de un sistema de impuestos declarativos... en última instancia asegurar la efectividad de los principios de universalidad de los impuestos y de igualdad ante las cargas públicas”. Beltrone, Pierre, “El derecho de la represión de las infracciones fiscales en Francia”, *Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario, documento 19/01*, segundas jornadas sobre derecho constitucional tributario, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, p. 37.

señala también la doctrina española,⁴⁰ si en nuestro país existen preceptos de rango constitucional de los que pueden obtenerse los principios de cada potestad punitiva.

Por otro lado, si esta tesis tiene como únicos principios reales y efectivos a los del derecho penal, para aplicarlos a las otras potestades punitivas con ciertas matizaciones, entonces es claro que no habría mucha diferencia con la tesis de que la potestad penal es la originaria, y las demás son las derivadas y auxiliares, con todo lo que ello implica. No pueden existir principios comunes que se desprendan de esa hipotética potestad sancionadora única del Estado. Ni siquiera los principios constitucionales más generales y reconocidos nos servirían. Pongamos, por ejemplo, el principio de legalidad, el cual no tiene operatividad para las infracciones y sanciones previstas en reglamentos de policía.

De existir estos principios omnicompresivos, necesariamente tenderían a aplicarse con matices para cada sector. Hacer comulgar al conjunto de potestades de principios que no tendrían la calidad de generales, haría de la potestad punitiva única del Estado una mezcla amorfa y heterogénea que complicaría la solución de casos concretos. El obstinado y hasta machacón esfuerzo de algunos tribunales de dar con principios exclusivos que uniformen los criterios de interpretación y aplicación para la totalidad de las sanciones administrativas ha provocado, por citar algún ejemplo, que indebidamente se pretendan extender los límites cuantitativos postulados en el artículo 21 a cualquier infracción administrativa o que se nieguen derechos básicos de protección contenidos en el derecho penal, a quienes son sujetos de un procedimiento disciplinario, con el argumento de que se trata de procedimientos cuya naturaleza es diversa.

d) Finalmente, si existe una única potestad sancionadora del Estado resultará evidente que al legislador le estará constitucionalmente vedado, por un lado, incorporar a la regulación de las sanciones administrativas principios completamente opuestos o absolutamente incompatibles con el orden penal, y por el otro, también estaría impedido en no reconocer algunos principios del orden penal que resulten favorables al particular instruido con un procedimiento administrativo sancionador, como por ejemplo, el negarse a reconocer el derecho del particular a no ser sancionado cuando cumple voluntaria, pero extemporáneamente con sus obligaciones.⁴¹

⁴⁰ Esta idea del derecho público estatal ha sido introducida por el profesor Alejandro Nieto, quien es un defensor de la autonomía del derecho administrativo sancionador; *cfr.* Nieto García, Alejandro, *op. cit.*, especialmente capítulo IV.

⁴¹ Es por esa razón que con la reforma al artículo 1o. constitucional, no es de recibo la tesis siguiente: "INFRACCIONES A LAS LEYES DE IMPUESTOS, CASOS EN QUE NO AMERITAN

5. *Las potestades administrativas sancionadoras
como potestades constitucionalmente autónomas*

Todas las anteriores circunstancias hacen suponer que tanto el método empleado como la tesis que pretende defenderse hasta ahora, deberían ser desterrados. En nuestra opinión, la Constitución mexicana reconoce y regula, en mayor o menor medida, los principios básicos que permiten el ejercicio de las cuatro potestades sancionadoras mencionadas, las cuales encuentran en la Constitución su fundamento y límites. Por tanto, no es necesario acudir al *ius puniendi* como supraconcepto. Siendo esto así, en lugar de sostener la teoría de la potestad punitiva única del Estado para abordar el estudio de las infracciones administrativas se impone un cambio en el método. Para estar en posibilidad de aplicarlo, será necesario tomar en consideración algunos aspectos importantes:

A. Este nuevo método de estudio implicará el análisis constitucional tanto de las causas justificadoras como de los preceptos que regulan las diversas potestades sancionadoras de las administraciones públicas, así como la interpretación que de ellas se haga por la SCJN para, desde esta perspectiva, descender al estudio de las formulaciones legales y reglamentarias

Por supuesto que debe reconocerse, como lo hemos afirmado, que cada una de las tres potestades sancionadoras administrativas (la administrativa general, la policial-municipal y la disciplinaria) tienen una causa justificadora distinta a las otras, así como unos fundamentos constitucionales diversos, que condicionan sus criterios de interpretación y aplicación y, por supuesto, los principios que han de guiar su desenvolvimiento. De esta manera tendremos:

- a) La potestad administrativa general tiene su causa en las facultades externas de gestión de la propia administración frente a los particulares y su fundamento constitucional se halla en los artículos 89, fracción I, 21, párrafo noveno, 40, 41, 73, fracción XXX, 115, primer párrafo, 116 y 121, así como en las Constituciones de los estados.

SANCIÓN ALGUNA. El beneficio consistente en que no se imponga sanción alguna por las infracciones descubiertas en las visitas de inspección espontáneas, sólo es aplicable a las infracciones a la Ley del Timbre, pero no respecto a infracciones de naturaleza distinta, como son las cometidas en relación con la Ley del Impuesto sobre la Renta”, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. LXII, p. 1590.

- b) La potestad policial municipal tiene su causa justificadora en la potestad de policía y su fundamento en los párrafos tercero a quinto del artículo 21, así como en el artículo 122, relacionado con el Distrito Federal.
- c) La potestad disciplinaria tiene su causa justificadora en la facultad interna de la administración de fiscalizar los ingresos y egresos estatales, investigar posibles irregularidades y sancionar a los funcionarios que se apartan de los fines y objetivos que la propia administración establece. En otras palabras, deriva de las facultades de supervisión y autocontrol de la administración. Esta potestad encuentra cobijo constitucional en diversos artículos, pero especialmente en el 79, 109, 113, 114, 126, 127 y 134.

B. Hacer extensivo el criterio de interpretación más favorable a los encausados por los procedimientos administrativos sancionadores, que postula el artículo 1o. constitucional

En efecto, si por un lado, el derecho sancionador, en general (las tres potestades administrativas sancionadoras, junto a la penal), representa la protección más enérgica de los bienes necesitados de una protección especial, y por el otro, este mismo rigor demandaría, en contrapartida, las máximas garantías para el encausado; y las máximas garantías para los sujetos encausados sólo pueden darse cuando en la interpretación de los derechos humanos se busque siempre el criterio de interpretación más favorable que postula la Constitución en el artículo 1o., esta idea obliga a que las normas relativas a los derechos humanos deban interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

La SCJN ha entendido que este criterio de interpretación es una moneda de dos caras. Al resolver el caso *María Guadalupe Ruiz Dena*⁴² la Corte apuntó que se trataba de un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria

⁴² [TA], *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. I, febrero de 2012, p. 659.

“...esto implica —agrega la Corte— acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio...”.

A partir de esta regla de interpretación, este principio debe ensanchar su manto protector y dispensarlo también a los encausados por procedimientos administrativos sancionatorios de toda índole. “Esto deriva de la posición preferente de los derechos fundamentales en el ordenamiento y de su afirmada condición de inviolables”, como en reiteradas ocasiones lo ha dejado dicho la Corte.⁴³

C. Reconocer que todos los derechos humanos son en realidad supraconceptos del bloque de constitucionalidad

Todo lo dicho con anterioridad nos debe convencer de que nuestro derecho constitucional contiene derechos humanos que juegan como verdaderos y efectivos “supraconceptos”, que tendrían la función de guiar los criterios de interpretación y aplicación de todas las normas jurídicas que puedan afectar la esfera de derechos de las personas, especialmente en materia administrativa sancionadora, que es la que nos ocupa. Estos supraconceptos vendrían a sumarse a los implícitamente reconocidos como tales por la jurisprudencia nacional. Es el caso del derecho al debido proceso, el derecho a la legalidad de las actuaciones autoritarias y el derecho a un juicio expedito e imparcial, todos consagrados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales.

Nos referimos entre otros y sólo por mencionar a los más destacados: al de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, reserva de ley, no declarar contra sí mismo, abstenerse de declarar, multa excesiva,⁴⁴ etcétera, que serían reconducibles a todos los procedimientos, según su naturaleza —y no exclusivos de la potestad penal—, que después descenderían hacia cualquiera de las cuatro potestades ya señaladas, adoptando tintes distintos. Y lo

⁴³ Jurisprudencia 139/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. III, diciembre de 2011, p. 2057.

⁴⁴ Si bien la jurisprudencia mexicana no ha calificado expresamente a estos principios como “supra-conceptos”, sí ha reconocido que tienen un campo de actuación más allá del penal. Valgan de ejemplos las jurisprudencias que llevan por rubro: “MULTA EXCESIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL” y “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”.

que es más importante, los principios constitucionales que regulan derechos humanos, especialmente los artículos 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 109, 113 y 115, básicamente no deberían seguirse considerando como del exclusivo ámbito penal.

En efecto, los derechos ínsitos en materia penal sustantiva y procesal no podrían ya entenderse reducidos al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, por más que ahí radique su origen, sino que deberían entenderse que también presiden la adopción de cualquier procedimiento o resolución tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos. Esta tesis, por lo demás, se presentaría en un momento histórico idóneo en nuestro país, pues ante el fraccionamiento general del poder —antes asumido casi en su totalidad por el Ejecutivo—, los supraconceptos a los que nos referimos ofrecen una excelente oportunidad que asegura la viabilidad del sistema y el funcionamiento respetuoso y coherente de cada uno de los poderes del Estado.

D. La indivisibilidad que se pregona de los derechos humanos implicará que éstos no puedan seguir calificándose como exclusivos de alguna rama jurídica

Considerando la regla contenida en el artículo 1o. constitucional, puede afirmarse que los principios jurídicos tradicionalmente calificados como del orden penal (sustantivos y adjetivos), a partir de ahora deben reconocerse como principios constitucionales aplicables a todas las potestades punitivas del Estado. Después de lo cual deberán singularizarse para cada una de ellas.⁴⁵ Eso mismo debe suceder con todos los derechos contenidos en la Constitución. No puede hablarse ya de derechos humanos aplicables sólo en el ámbito penal, civil, administrativo, fiscal, laboral, etcétera. Debemos referirnos exclusivamente a derechos humanos. Éstos no pueden dividirse atendiendo a criterios doctrinales.

Por lo que podemos afirmar, parafraseando alguna jurisprudencia de la Corte, que sería inexacto que los principios contenidos en los artículos 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución deban entenderse limita-

⁴⁵ En reciente tesis, la SCJN estableció un criterio muy próximo al que hemos indicado: “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. LA APLICACIÓN DE ESTE DERECHO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DEBE REALIZARSE CON LAS MODULACIONES NECESARIAS PARA SER COMPATIBLE CON EL CONTEXTO AL QUE SE PRETENDE APLICAR”, Tesis: 1a. XCIII/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, t. I, abril de 2013, p. 968.

dos al ámbito penal y, por tanto, que sólo operen cuando se aplican por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva de tales preceptos constitucionales permite deducir que si establecen límites al poder punitivo del Estado en el ámbito penal, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón deben aplicarse tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues los ilícitos no solamente se presentan en materia penal, sino que es común en otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe aceptarse que los ilícitos administrativos deben regirse también por aquellos principios bajo mandato constitucional, independientemente del campo normativo en que se produzcan. Porque las garantías de los derechos individuales que ya ha consolidado el derecho penal, y que son irrenunciables, deben ser de aplicación general.

Vemos entonces con mayor claridad que no es creando un *ius puniendi único del Estado*, —el cual abreviaría de los principios penales y del derecho público estatal—, como se irían conformando los principios del derecho administrativo sancionador en nuestro país, sino reconociendo, por un lado, que cada potestad administrativa tiene una causa y fundamentos diferentes y por el otro, que todos los derechos humanos contenidos en el bloque de constitucionalidad abandonan sus iniciales ramas jurídicas para convertirse en principios generales; en verdaderos e indivisibles “derechos humanos” sin calificativo posesivo alguno.

Esto no significa que la clasificación del derecho en distintas materias haya desaparecido, ni mucho menos. Lo único es que la teoría de los derechos humanos ha rebasado estas tradicionales divisiones. El derecho como institución social ha aceptado históricamente clasificaciones; los derechos humanos no pueden dividirse a conveniencia de la dogmática jurídica. Se podrá seguir hablando del derecho civil, del derecho marítimo, del derecho de la propiedad intelectual; pero no podrá seguir hablándose de derechos humanos del orden civil, derechos humanos de la materia marítima o de derechos humanos de la propiedad intelectual. Son simple y sencillamente derechos humanos.

Es verdad que existen derechos humanos que tienen una aplicación más propia o idónea para ciertas ramas del derecho, por la naturaleza de sus normas jurídicas. Incluso, podría afirmarse que son derechos humanos que históricamente fueron creados como mantos protectores contra vulneraciones específicas: la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal. El derecho sancionatorio estatal hace siglos se reducía a esas sanciones; sin embargo, hoy se ha aumentado el número y variedad de las sanciones que pue-

de imponer el Estado, siendo irracional y desproporcionado que no puedan expandirse en la misma medida los derechos humanos que sirven de escudo protector para las nuevas sanciones. No es necesario que se aumente su número; basta con ensanchar sus alcances a sanciones análogas a las privativas de libertad o a las multas, que fueron las originales sanciones estatales.

Por otro lado, se ha insistido por la doctrina y la jurisprudencia que si todas las normas jurídicas tiene igual naturaleza, con independencia de la rama del derecho a las que convencionalmente se han adscrito (excepción hecha de las normas penales), y que por lo mismo comparten criterios iguales de interpretación y aplicación, no hay razón suficiente para sostener que a cada rama jurídica le corresponden distintos derechos humanos. Este razonamiento teórico ya ha sido utilizado por la Corte para resolver casos concretos, aunque se ha cuidado de no declarar expresamente que un derecho humano —otrora calificado como del exclusivo campo penal— ha expandido sus virtudes hacia el ámbito familiar.

Nos referimos al derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, respecto del cual la Corte afirmó: “...Ni el «cuidado de la familia», ni la supervisión «de la conducta moral» de uno de los cónyuges, habilita al otro para violentar sus derechos fundamentales. La decisión de dos individuos de unir su vida en matrimonio, no les implica renuncia alguna en sus derechos fundamentales ni en su dignidad, por lo que la protección del secreto a las comunicaciones privadas se mantiene incólume aun en este escenario”.⁴⁶

Igual suerte corrió el derecho a excluir la prueba ilícita en cualquier procedimiento. Este derecho fundamental se prevé en el artículo 20, apartado A, fracción IX, constitucional; precepto que establece las bases de los procesos penales. Nadie discute entonces que ese derecho sea de naturaleza estrictamente penal. Sin embargo, la Corte atinadamente extendió esta prerrogativa hacia cualquier otro proceso.⁴⁷ Por supuesto que se cuidó también de no reconocer que este derecho tuviera esa calidad penal.

Por lo que es absolutamente cierto sostener que, a partir de ahora, cualquier precepto del bloque de constitucionalidad que regule un derecho humano, adquiere *ipso facto*, su carácter de indivisible, y se proyecta como un derecho humano aplicable en todas las ramas jurídicas donde pueda in-

⁴⁶ Tesis: 1a. CLXI/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 176, “DERECHO A LA INVOLABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS EN EL ÁMBITO FAMILIAR”.

⁴⁷ Tesis: 1a. CLXII/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 226, “PRUEBA ILÍCITA. LAS PRUEBAS OBTENIDAS, DIRECTA O INDIRECTAMENTE, VIOLANDO DERECHOS FUNDAMENTALES, NO SURTEN EFECTO ALGUNO”.

sertarse. Es así como en nuestra opinión debe entenderse el concepto de “indivisibilidad de los derechos humanos” al que se refiere el artículo 1o. constitucional en su párrafo tercero.

V. CONCLUSIONES

1. No consideramos viable la tesis de los tribunales del país (SCJN, Trife, TFJFA), en el sentido de que en México existen sólo dos potestades sancionadoras: la penal sancionadora y la administrativa sancionadora que engloba a todas las disciplinas. Se trata de una tesis importada que no se ajusta a nuestra realidad constitucional.
2. Nuestro sistema jurídico reconoce cuatro potestades sancionadoras con fundamento diferente constitucional: a) la potestad sancionadora penal (artículos 21, 14, 16, 19, 20, 22 y 23); b) la potestad sancionatoria policial de carácter municipal (artículos 21 y 115); c) la potestad sancionatoria disciplinaria (artículos 79, 109, 113, 114, 126, 127 y 134), y d) la potestad administrativa sancionatoria general (artículos 21, párrafo noveno, 22, 40, 41, 73, fracción XXX, 89, fracción I, 115, primer párrafo, 116 y 121, así como en las Constituciones de los estados).
3. La causa justificadora de las tres potestades sanciones administrativas puede hallarse en cuatro explicaciones teóricas que se han presentado en la histórica jurídica nacional: a) la tesis de la policía, que abarca desde antes de la independencia y hasta nuestros días, que vive en comunión con otras explicaciones, aunque su importancia se redujo, y ahora vuelve a renacer debido a los graves problemas de inseguridad que padecemos; b) la tesis de la potestad sancionadora como potestad derivada y complementaria de la potestad penal, que estuvo vigente desde mediados del siglo XIX hasta los años cuarenta del siglo XX; c) la tesis de la potestad administrativa sancionadora como otra potestad más de gestión de la administración pública, vigente desde los años cuarenta hasta nuestros días, y d) la tesis de la potestad administrativa sancionadora como autónoma, pero dependiente del *ius puniendi* único del Estado, que corre paralela con el siglo XXI y que es la que cuenta con el mayor número de simpatizantes en la doctrina y en la jurisprudencia nacional.
4. La solución teórica más ajustada a nuestra realidad es la que reconoce potestades punitivas autónomas y no derivadas de una potestad punitiva única del Estado, que poseen principios constituciona-

les propios y diferenciados, y que tienen como límites externos a los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

5. La causa que justifica la potestad administrativa sancionadora, en general, debe encontrarse actualmente en la tesis que defiende que tal potestad deriva de las facultades externas de gestión que tiene la administración. La potestad sancionadora es sólo una de ellas. Por su parte, la causa que justifica la potestad sancionadora municipal se halla precisamente en el poder de la policía, que faculta a la autoridad para velar por el orden público. Finalmente, la potestad disciplinaria sancionatoria tiene su causa justificadora en las facultades internas de supervisión y autocontrol que tiene la administración.
6. La indivisibilidad como criterio de interpretación de los derechos humanos debe entenderse en el sentido de que todos los derechos humanos son aplicables a todas las disciplinas jurídicas en las que pueden insertarse sin que pueda hablarse de derechos humanos exclusivos de ciertas ramas jurídicas. Por eso podemos resumir diciendo: “todos los derechos humanos para todas las disciplinas jurídicas”.