

CONSTITUCIÓN Y SANCIONES
ADMINISTRATIVAS: HACIA UNA GARANTÍA
DE SEGURIDAD JURÍDICA EFICAZ
ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LOS ARTÍCULOS
21 Y 22 CONSTITUCIONALES*

Jesús GALVÁN MUÑOZ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Objetivos generales y planteamiento de la tesis*. III. *Estado de la cuestión*. IV. *Historia constitucional*. V. *Interpretación jurisprudencial*. VI. *Justificación y objetivos de la reforma*. VII. *Metodología de la reforma*. VIII. *Anteproyecto de redacción*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar las disposiciones constitucionales de los artículos 21 y 22 en materia de sanciones administrativas, para, a partir de él, plantear un anteproyecto de reforma que consagre garantías específicas lo suficientemente eficaces para la seguridad jurídica del gobernado.

Con tal propósito, hemos estructurado el contenido esencial de este trabajo en cinco epígrafes: estado de la cuestión, historia constitucional, interpretación jurisprudencial, justificación y objetivos de la reforma, metodología de la reforma y anteproyecto de redacción.

La metodología general del reporte sigue cuatro tipos de investigación: exploratoria, comparativa, histórica e interpretativa. En tanto a lo que

* El presente estudio ha sido elaborado —bajo mi supervisión— por mi asesor David Enríquez, con la asistencia técnica de mi secretario particular, Antonio Lara. Este trabajo es la base del anteproyecto de reforma constitucional y de su respectiva exposición de motivos.

** Senador de la República.

atañe al alcance normativo de las figuras en estudio, hemos aplicado el método lógico-deductivo bajo una técnica esencialmente documental.¹

II. OBJETIVOS GENERALES Y PLANTEAMIENTO DE LA TESIS

Los artículos 21 y 22 son dos importantes columnas en el edificio del sistema de garantías de seguridad jurídica consagrado en nuestra Constitución política vigente. Las garantías específicas más relevantes del artículo 21 que se encuentran dentro del género en comento consisten en: *a)* que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; *b)* que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; *c)* que la autoridad administrativa está limitada a la multa o arresto hasta por treinta y seis horas, debiendo, además, tomar en consideración la condición de jornalero, obrero o trabajador infractor, y *d)* que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxilia con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.²

Por su parte, el artículo 22 de nuestra ley fundamental prevé dos garantías de seguridad jurídica: *a)* la prohibición de penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales, y *b)* la prohibición de la pena de muerte por delitos políticos, restringiendo la posibilidad de la imposición de esta sanción capital sólo al traidor a la patria en guerra extran-

1 Nuestra base metodológica se sustenta, entre otros, en Witker, Jorge, *Antología sobre la investigación jurídica*, México, UNAM, 1978; Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídica*, México, UNAM, 1981; Bascuñán, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961; Calvo, M., *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Madrid, Tecnos, 1994; Sánchez de la Torre, A., *Sociología del derecho*, Madrid, Tecnos, 1994; Rodríguez, Manuel, *Sociología del derecho*, México, Porrúa, 2000; Díaz, Elías, *Sociología y filosofía del derecho*, Madrid, Tauro, 1980; Bobbio, Norberto, *El positivismo jurídico*, Madrid, Debate, 1998; García, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

2 Véase, varios autores, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1999, pp. 975 y ss.; Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1994, pp. 647 y ss.; *Id.*, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999, pp. 377 y ss.; Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 836 y ss.; Tena, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp. 445 y ss.; Castro, Juvenino, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.

jera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.³

Ahora bien, si las anteriores disposiciones específicas constituyen —junto con sus complementarias de los artículos 14-20 y 23 constitucionales— el edificio positivo de las garantías de seguridad jurídica en nuestro país, conviene primero reflexionar sobre la esencia misma de la seguridad jurídica, para de ahí analizar si nuestro derecho positivo constitucional es lo suficientemente preciso y eficaz en la tutela de las garantías individuales.

En opinión de Ignacio Burgoa, el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etcétera, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.⁴

Consideramos que es a partir de una premisa deontológica, como la que antes se expone, en conjunto con el respeto a los principios políticos fundamentales que continúan vigentes en nuestra ley fundamental, que debemos plantear una revisión seria y profunda de ciertos aspectos de los artículos 21 y 22.⁵

3 *Idem.*

4 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 2, p. 504. Por ende, coincidimos con la aseveración del autor respecto a que un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del derecho. Véase, en este mismo sentido, Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 2, pp. 169 y ss. El tema de las garantías de seguridad jurídica —en nuestra opinión— hunde sus raíces más profundas en la filosofía del derecho. Al analizar la pugna permanente entre iusnaturalismo y iuspositivismo, el maestro Bobbio encuentra en la llamada “versión moderada del positivismo ético” un justo medio que —nos parece— sirve como fundamento iusfilosófico de las garantías de seguridad jurídica consagradas por nuestra Constitución: “También la versión moderada del positivismo ético afirma que el Derecho posee un valor en cuanto tal, independiente de su contenido: pero ello (a diferencia de la versión extremista) no es porque el Derecho siempre sea justo de por sí (o incluso porque sea el supremo valor ético) por el mero hecho de ser válido, el valor del orden (y la ley es la forma más perfecta del Derecho, aquella que mejor realiza el orden). Para el positivismo ético pues, el Derecho en todo caso realiza un valor, pero mientras en su versión extrema éste consiste en un valor final, en la versión moderada consiste en un valor instrumental”. Véase Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota, 1, p. 233.

5 Véase el tema de los principios fundamentales de la Constitución, en García, Manuel, *op. cit.*, nota 1, pp. 55 y ss.; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional...*, *cit.*, nota

Con lo expuesto, podemos señalar nuestra tesis de trabajo como la necesidad de expandir el ámbito de validez de la norma constitucional de manera tal, que los límites a toda autoridad en la legislación, aplicación y resolución sobre sanciones administrativas sea lo suficientemente precisa como para ofrecer la seguridad jurídica suficiente al gobernado.

III. ESTADO DE LA CUESTIÓN⁶

La disposición constitucional objeto de revisión es la siguiente:

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

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

Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.⁷

2, pp. 281 y ss.; Tena, Felipe, *op. cit.*, nota 2, pp. 27 y ss.; Tamayo, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1989.

6 No ahondaremos en el estudio conceptual de la sanción en la teoría del derecho. Sin embargo, debemos señalar que coincidimos con el procesalista italiano Carnelutti en considerar a la sanción como la consecuencia jurídica que deriva de la inobservancia de un precepto (Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, t. I, p. 25). Si bien el concepto ha sido acuñado en el seno de la materia civil, lo consideramos lo suficientemente general como para aplicarlo a cualquier disciplina jurídica. Con rigor puede hablarse de sanciones civiles, penales y administrativas. Ahora bien, para la utilización del término sanción administrativa, coincidimos con el sentido estricto del mismo, para entenderlo —siguiendo a Lomelí Cerezo— como aquella sanción de tipo aflictivo o represivo, que tiene un propósito de castigar las violaciones cometidas, sin perseguir un fin de restitución o satisfacción del interés protegido por la norma. Véase Lomelí Cerezo, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, México, Porrúa, 1999, pp. 18 y ss.

7 Artículo 21, párrafos 2-4. Véase la evolución del texto constitucional en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, nota 2, pp. 989 y ss.

IV. HISTORIA CONSTITUCIONAL

Existen veinticinco antecedentes en materia de sanciones administrativas en la historia constitucional de los artículos 21 y 22 vigentes. Son tan variados en el tiempo y en su ámbito de validez, que van desde la época colonial, con el bando de 8 de julio de 1796 en materia de imposición de penas a los ebrios, hasta la acentuación del dato social en la imposición de las sanciones administrativas a clases desprotegidas, derivado de la reforma del 3 de febrero de 1983 a la Constitución vigente.⁸

Como señala García Ramírez, el precedente inmediato del artículo 21 de la Constitución de 1917 —en cuanto al tema de sanciones administrativas que analizamos aquí— se encuentra en el artículo de igual número de la Constitución de 1857, mismo que facultó a la autoridad política o administrativa para imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos expresamente determinados por la ley.⁹

La comisión que dictaminó el proyecto de redacción en el Congreso Constituyente de 1916-1917 resolvió una redacción a través de la cual se atribuyó a la autoridad administrativa el castigo a las infracciones a reglamentos de policía; limitando las especies de sanciones administrativas permitidas a la multa o arresto hasta por treinta y seis horas, y acotando sus límites: “si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días”.¹⁰

Ahora bien, en el centro del debate parlamentario se generó una inquietud que aún hoy resulta válida, y que nosotros recogemos en los objetivos *c* y *d* de este estudio: la graduación de las sanciones administrativas. En efecto, los diputados debatieron tanto sobre el límite máximo de las multas como de la graduación de su monto, tomando en cuenta las circunstancias del infractor.¹¹

8 *Idem*.

9 Como indica el autor, el derecho penal administrativo, a la luz de la Constitución de 1857, debía quedar depositado precisamente en normas de rango legal. Véase García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 986.

10 Varios autores, *Los derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, nota 2, pp. 998 y ss.

11 Intervinieron tanto a nivel de comisión como en el debate parlamentario, entre otros, los diputados Rivera, Múgica, Macías, Mercado, Jara, Silva, Colunga, González, Machorro, Dávalos, Ibarra, Rodríguez, de la Barrera, Céspedes y Palavicini. Adicionalmente, el diputado Álvarez motivó la adición respecto a los límites de las multas tratán-

Como antes señalábamos, en 1982 se profundizó el componente social como límite a las sanciones administrativas, limitando el arresto a treinta y seis horas y restringiendo la multa contra jornaleros, obreros o trabajadores a un día de su jornal o salario y acotando el que la multa aplicable a trabajadores no asalariados no exceda del equivalente a un día de su ingreso.¹²

V. INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL

1. *La temática de la jurisprudencia*

Existen dos especies de temas relevantes en el estudio de la labor judicial en materia de sanciones administrativas. El primero se refiere a la constitucionalidad de sanciones administrativas distintas de la multa y el arresto, y el segundo se centra en la fundamentación y en la individualización de las sanciones administrativas.

Nuestra intención a lo largo de este epígrafe es distinguir cuál ha sido el sentido de la interpretación jurisprudencial, para de ahí rescatar los criterios —en nuestra opinión— más acertados, con el fin de tomarlos en cuenta para el anteproyecto de reforma constitucional que pretendemos.

Valga señalar como presupuesto de los dos rubros de jurisprudencia a los que remitiremos, que al ser la ejecutoriedad un elemento consubstancial del acto administrativo que posibilita la acción misma de la autoridad administrativa, no se ha cuestionado de modo importante en

dose de jornaleros u obreros. La tarea parlamentaria sobre el tema se concretó en dos dictámenes, un voto particular del diputado Colunga y los debates parlamentarios citados.

12 La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, como cámara de origen, el 2 de diciembre de 1982. En la retórica presidencialista se señalaban entre otras cosas: a) “La dinámica social ha puesto en entredicho el contenido justiciero del artículo 21 de la Constitución Política que, entre otras garantías, dispone que la sanción administrativa por violaciones a reglamentos gubernativos y de policía sólo podrá consistir en multa o arresto, para así erradicar otras prácticas sancionadoras repugnantes a la dignidad del hombre y a la recta impartición de la justicia y que, en caso de incumplimiento de la sanción pecuniaria se sustituirá por arresto hasta de quince días”, y b) “Con ese cambio se logrará el equilibrio entre una correcta impartición de justicia por faltas administrativas y las condiciones económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales”. Véase, varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., nota 2, p. 1024.

nuestro sistema la facultad misma de la imposición de sanciones administrativas.¹³

Como bien indica Serra Rojas, 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 como los artículos 27; 33; 73, fracción XVI, y 123, que autorizan al poder público a la ejecución de sus determinaciones, aún en el caso en que haya una privación de derechos.¹⁴

No está de sobra mencionar que el más claro fundamento de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa se encuentra en el artículo 89, fracción I, toda vez que la imposición de sanciones administrativas es connatural a la obligación presidencial de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.¹⁵

2. *Constitucionalidad de las sanciones administrativas distintas de la multa y el arresto*

El texto, en análisis, del artículo 21 constitucional vigente parece claro al expresar que la sanción por infracciones de naturaleza administrativa, única y exclusivamente puede consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Sin embargo, como bien señala Lomelí Cerezo, no obstante esta clara prohibición de aplicar penas distintas a las citadas, algunas leyes administrativas establecen otras sanciones, como la clausura temporal o definitiva de establecimientos comerciales o industria-

13 Serra, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 303. La potestad sancionadora de la autoridad administrativa es estudiada, en nuestro país, también por Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994, pp. 281 y ss.; Lomelí, Margarita, *op. cit.*, nota 6, pp. 25 y ss.; Margáin, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 1996, pp. 327 y ss.; Acosta, Miguel *et al.*, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1999, pp. 55 y ss.; García, Miguel, *Teoría general de la infracción fiscal*, México, Cárdenas Editor, 1982, pp. 37 y ss.; Garza, Sergio de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1990, pp. 207 y ss.; Carrasco, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, México, Harla, 1996, pp. 73 y ss. De igual manera, ahondan en el tema autores extranjeros tan relevantes como, entre otros, Garrido, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 1992, t. II, pp. 148 y ss.; Wade, E., *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Longman, 1985, pp. 651 y ss.

14 Serra, Andrés, *op. cit.*, nota 13, pp. 303 y ss.

15 Véanse Tena, Felipe, *op. cit.*, nota 2, pp. 445 y ss.; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional...*, *cit.*, nota 2, pp. 777 y ss.; García, Manuel, *op. cit.*, nota 1, pp. 103 y ss.

les, suspensión en el ejercicio de cualquier actividad gravada o autorizada por el fisco, caducidad de concesiones, suspensión y destitución de los cargos públicos y decomiso.¹⁶

Así, si bien han existido dos criterios para considerar la constitucionalidad o bien, la inconstitucionalidad de la imposición de sanciones distintas a la multa o al arresto hasta por treinta y seis horas, lo cierto es que parece que no queda ya margen de duda para sostener hoy en día la inconstitucionalidad de las sanciones administrativas distintas a las dos especies aludidas expresamente por la Constitución.

Según refiere Lomelí Cerezo, en alguna tesis la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) llegó a sostener un criterio restrictivo para la autoridad administrativa.¹⁷ Sin embargo, tal interpretación fue revisada en épocas sucesivas para dejar claramente establecida como constitucional la aplicación por parte del Ejecutivo de sanciones administrativas distintas a la multa y al arresto hasta por treinta y seis horas.¹⁸

Si bien las resoluciones anteriores a las de la novena época no son lo suficientemente claras y profundas, en nuestra opinión, el tribunal en pleno de la SCJN actual ha precisado el *quid iuris* de la cuestión en la siguiente tesis de jurisprudencia:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 21, limita las sanciones que se impongan por infracción a reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto; sin embargo, esa limitación no es aplicable tratándose de infracciones administrativas a leyes emanadas del Congreso de la Unión, puesto que son ordenamientos legales de naturaleza jurídica diferente.¹⁹

16 Lomelí Cerezo, Margarita, *op. cit.*, nota 6, p. 47. Ejemplos de otras especies de sanciones administrativas pueden verse en la Ley Federal de Protección al Consumidor, artículo 128 (clausura); Ley Federal de Correduría Pública, artículo 21 (amonestación escrita, suspensión, cancelación definitiva); Ley Federal de Competencia Económica, artículo 35 (suspensión, corrección o supresión de la práctica o concentración de que se trate; desconcentración parcial o total de lo que se haya concentrado indebidamente); Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 53 (apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación).

17 *Semanario Judicial de la Federación*, t. II, p. 287. *Ibidem*, p. 49.

18 SCJN, Amparo en revisión 2209/70, 24 de abril de 1973. Informe del presidente, 1973, primera parte, p. 377.

19 SCJN, Tesis P. XCII/97, junio de 1997.

3. *Fundamentación e individualización de las sanciones administrativas*

A partir de 1995, la SCJN ha venido reinterpretando los artículos 21 y 22 constitucionales en materia de sanciones administrativas, de un modo tal que podemos establecer que en su conjunto, el nuevo criterio jurisprudencial de nuestro máximo tribunal busca acotar las facultades sancionadoras de la autoridad administrativa. Veamos, en este sentido, algunas de las tesis jurisprudenciales y aisladas más relevantes:

Es inexacto que la multa excesiva, incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la multa excesiva como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón debe estimarse que también está prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que sólo pueda aplicarse en lo 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 decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.²⁰

Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31 fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición —hasta— no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa, y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo

autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto.²¹

El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31 fracción IV de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamientos desproporcionados a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.²²

Como puede apreciarse, desde la integración de la novena época, luego de la integración de la actual estructura de la SCJN, se ha logrado avanzar de forma relevante en dos elementos vinculados a las sanciones administrativas: *a)* la extensión del criterio de multa excesiva al de multa fija, siendo ambas violatorias de la Constitución; *b)* el establecimiento de los parámetros mínimos que el legislador debe considerar para que una multa no sea considerada fija y por tanto inconstitucional, y *c)* el establecimiento de los parámetros mínimos a considerar por la autoridad administrativa en la individualización de las multas.

VI. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE LA REFORMA

Como ya antes hemos apuntado, el sentido teleológico de un sistema de garantías de seguridad jurídica se integra —siguiendo a Ignacio Burgoa— por el conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones y demás elementos relacionados.²³

21 SCJN, Tesis 2a., CXXV/99, octubre de 1999.

22 SCJN, Tesis P/J. 17/2000, marzo de 2000.

23 Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, cit., nota 2, pp. 504 y ss. En igual sentido, véase Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 2, pp. 16 y ss., y 169 y ss.

Para hacer una revisión del texto constitucional, nos parece necesario contrastar un postulado de naturaleza deontológica como el que antecede a las disposiciones positivas de la ley fundamental. De este ejercicio podemos anticipar diversas conclusiones, que en conjunto integran la justificación de una reforma a los artículos 21 y 22 constitucionales:

- a) Si bien la Constitución debería fijar los límites en materia de sanciones administrativas para *toda autoridad*, el texto en vigor de la nuestra, únicamente lo hace en relación a la autoridad administrativa, e indirectamente en relación a la autoridad judicial, con lo cual el Poder Legislativo goza de un privilegio funcional inconsistente con un sistema republicano. Así, es justificable establecer también los límites que el Legislativo deberá respetar al momento de establecer sanciones administrativas.
- b) En el mismo sentido que el inciso anterior, al establecerse sólo límites para la autoridad administrativa y la judicial, se dejan fuera, sin razón alguna, los actos de naturaleza legislativa. Así, es justificable que debe quedar claramente referido que la Constitución limita todo acto de autoridad, sea éste de naturaleza legislativa, judicial o administrativa.
- c) Si bien hemos acreditado cómo la jurisprudencia ha dejado claro que la facultad sancionadora no se limita exclusivamente a la multa y al arresto hasta por treinta y seis horas, resultaría injusto autorizar al Legislativo la formulación de cualquier tipo de sanción administrativa sin un marco de referencia superior. Así, es justificable que, en lugar de elaborar en la propia Constitución todo un catálogo de sanciones administrativas —que pronto sería caduco y anacrónico—, se establezcan el marco conceptual que limite al legislativo en la creación de sanciones administrativas específicas.
- d) Como hemos expuesto, la tarea más reciente de la judicatura ha sido congruente con el sistema de garantías de seguridad jurídica de nuestra Constitución. Así, es justificable aplicar los conceptos jurisprudenciales en materia de multas excesivas y multas fijas al resto del universo de las sanciones administrativas, de modo tal que toda autoridad y todo acto de autoridad tenga un claro límite que respete los derechos del gobernado garantizados por la Constitución.

Estos cuatro elementos son, pues, los ejes fundamentales de la reforma en materia de sanciones administrativas de los artículos 21 y 22 constitucionales. Estos ejes constituyen la justificación y los objetivos específicos de la misma.

VII. METODOLOGÍA DE LA REFORMA

Para conseguir los objetivos antes enunciados, es necesario aplicar una metodología que permita no sólo dotar de nuevo contenido a las disposiciones específicas en la materia de los dos artículos, sino fijar un orden conceptual en dichos artículos.

Así, se eliminarían el segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 21, que serían sustituidos por un único párrafo que, por razón de orden conceptual del propio artículo, aparecería como párrafo último del mismo. De esta forma, el artículo de referencia contaría con cuatro grandes categorías conceptuales en el siguiente orden: *a)* autoridad judicial; *b)* Ministerio Público; *c)* seguridad pública, y *d)* autoridad administrativa.

Ahora bien, la eliminación de los párrafos indicados tendría su contrapeso tanto en el último párrafo del propio artículo 21 como en los últimos dos párrafos que se adicionarían al artículo 22. El primero de esos dos párrafos fijaría los límites del Poder Legislativo en materia de sanciones administrativas, mientras que el segundo de ellos marcaría los límites tanto al Poder Judicial como al Ejecutivo en la individualización de las sanciones administrativas.

Al igual que en el artículo 21, el artículo 22 estará diferenciado también por 4 categorías conceptuales en el siguiente orden: *a)* prohibición de ciertas sanciones penales; *b)* afectación total o parcial de bienes por responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas; *c)* límites al Legislativo en materia de sanciones administrativas, y *d)* límites al Ejecutivo y al Judicial en materia de sanciones administrativas.

VIII. ANTEPROYECTO DE REDACCIÓN

Como conclusión, consideramos que el anteproyecto de párrafo último del artículo 21, mismo que sustituiría a los párrafos segundo, tercero y cuarto del texto vigente, sería el siguiente:

La autoridad administrativa deberá sancionar los actos realizados contra disposiciones legales de naturaleza distinta a la penal, así como aquéllos efectuados contra los reglamentos administrativos.

Por su parte, el anteproyecto de los dos párrafos que se adicionarían al artículo 22, en su parte final, es el siguiente:

Ninguna autoridad estará facultada para legislar, imponer o resolver sobre sanciones administrativas excesivas, ni que impliquen un arresto mayor a treinta y seis horas. Todo fundamento de una sanción administrativa deberá establecer al menos, los parámetros para evaluar la gravedad de la violación a la ley o al reglamento administrativo; los supuestos de excepción a la sanción; las consecuencias jurídicas máximas y mínimas de la violación, y en su caso, los montos dinerarios máximos y mínimos a imponer por tal conducta.

En la individualización de las consecuencias jurídicas y del monto dinerario de una sanción administrativa, tanto las autoridades administrativas como las judiciales deberán considerar, al menos, la gravedad de la violación; las circunstancias personales del infractor; la reincidencia de su conducta, y su capacidad económica.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Miguel *et al.*, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1999.
- ARTEAGA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1994.
- BASCUÑÁN, Aníbal, *Manual de técnica de la investigación jurídica*, Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1961.
- BOBBIO, Norberto, *El positivismo jurídico*, Madrid, Debate, 1998.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1994.
- , *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999.
- CALVO, M., *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Madrid, Tecnos, 1994.
- CARNELUTTI, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Uteha, 1944, t. I.
- CARRASCO, Hugo, *Derecho fiscal constitucional*, México, Harla, 1996.
- CASTRO, Juventino, *Garantías y amparo*, México, Porrúa, 1998.

- CEREZO, J., *Estudios sobre la moderna reforma penal española*, Madrid, Tecnos, 1994.
- DÍAZ, Elías, *Sociología y filosofía del derecho*, Madrid, Tauro, 1980.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994.
- GARCÍA, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza, 1999.
- GARCÍA, Miguel, *Teoría general de la infracción fiscal*, México, Cárdenas Editor, 1982.
- GARRIDO, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Tecnos, 1992, t. II.
- GARZA, Sergio de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- LOMELÍ CEREZO, Margarita, *Derecho fiscal represivo*, México, Porrúa, 1999.
- MARGAÍN, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 1996.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Ignacio Luis Vallarta*, archivo inédito, México, 1993.
- RODRÍGUEZ, Manuel, *Sociología del derecho*, México, Porrúa, 2000.
- SERRA, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- TAMAYO, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1999.
- TENA, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- VARIOS AUTORES, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1999.
- WADE, E., *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Longman, 1985.
- WITKER, Jorge, *Antología sobre la investigación jurídica*, México, UNAM, 1978.