



*Francisco Eduardo
Velázquez Tolsá*

Derecho administrativo sancionador mexicano

2.ª Edición

[BOSCH]
MÉXICO

Derecho administrativo sancionador mexicano

2.^a Edición

Francisco Eduardo Velázquez Tolsá

© Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, 2021

© Wolters Kluwer España, S.A.

Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: +34 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>

Segunda edición: Junio, 2021

Primera edición: Septiembre, 2018

Depósito Legal: M-12245-2021

ISBN versión impresa: 978-84-9090-540-1

ISBN versión electrónica: 978-84-9090-541-8

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer España, S.A.

© **Wolters Kluwer España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

El procedimiento administrativo sancionador

La facultad sancionadora de la autoridad administrativa se ejerce mediante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, regulado por el art. 14 de la CPEUM, garante del derecho de audiencia, previo a la imposición de sanciones por la contravención a las leyes administrativas.

Su función es ser un límite entre la facultad de sanción del Estado y el gobernado.

1. CONCEPTO

El procedimiento administrativo sancionador es el medio de la autoridad administrativa para ejercer su facultad sancionadora, se integra por una serie de actos procedimentales que tienen por objeto la acreditación de la infracción, la responsabilidad del infractor y la imposición de las sanciones establecidas en la ley.

Carretero Pérez manifiesta que la imposición de las sanciones está precedida por un procedimiento que tiene como fin comprobar la infracción y determinar la responsabilidad del individuo.¹

Humberto Gosálbez señala que el procedimiento administrativo sancionador es aquel que: «...ha de tramitar la Administración Pública cuando pretenda imponer una sanción administrativa, es decir, cuando ejerza la llamada potestad sancionadora...».²

Fuentes Bardají determina que: «...el conjunto de actos tendientes al ejercicio de la facultad sancionadora da lugar al procedimiento administrativo sancionador...».³

La SCJN en sus precedentes ha definido al procedimiento administrativo sancionador como: «... el conjunto de actos concatenados en forma de juicio por la autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades de servidores públicos o particulares cuya finalidad es imponer una sanción; por proceso legal se puede entender el conjunto de requisitos de carácter jurídico y

1. CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, *op. cit.*, págs. 197 y ss.

2. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto, *op. cit.*, pág. 13.

3. DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín, *op. cit.*, pág. 342.

procesal necesarios para afectar legalmente los derechos de los gobernados, y que infracción administrativa se define como aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, que lleva aparejada una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho...».

Asimismo, determinó que el procedimiento administrativo sancionador, es una subespecie del procedimiento administrativo «*lato sensu*» que encuentra su sustento en la potestad del «*ius puniendi*» del Estado.⁴

El procedimiento administrativo sancionador es un mecanismo para ejercitar la facultad sancionadora del Estado, es el conjunto de actos procedimentales concatenados entre sí que, tiene por objeto acreditar la existencia de una conducta infractora e imponer la sanción, previa acreditación de la responsabilidad y participación del infractor en la comisión de conductas ilícitas previstas en las leyes administrativas.

2. REGULACIÓN

El fundamento constitucional de la facultad sancionadora de la función Administrativa se encuentra en los arts. 21, 73, fr. XXI, inciso b) y 89, fr. I de la CPEUM.

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

El ejercicio de la acción penal ante los Tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son 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 ésta 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.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

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

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de

4. Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 200/2013. La contradicción de tesis se denunció respecto de los criterios sustentados por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, sostuvo el criterio reflejado en las tesis aisladas 1a. XCIII/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), mientras que la Segunda Sala sostuvo un criterio distinto al resolver el amparo en revisión 431/2012, del que surgieron las tesis aisladas 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.). Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41450&Clase=VotosDetalleBL>

las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución».

«Artículo 73. El Congreso tiene facultad...

XXI. Para expedir...

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada...».

«Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...».

El procedimiento administrativo encuentra su fundamento en el art. 14, segundo párrafo de la CPEUM.

«Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

El procedimiento administrativo sancionador está previsto en los arts. 70 a 80 de la LFPA.

El inicio del procedimiento se actualiza con la notificación personal al presunto infractor del acuerdo de inicio del procedimiento, como se contempla en el art. 72 de la LFPA.

«Artículo 72. Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que este dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente».

En materia disciplinaria, el art. 109 de la CPEUM establece el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, mediante los cuales se harán acreedores a las sanciones que establezcan las leyes aplicables.

El procedimiento administrativo disciplinario es regulado por los arts. 112, 208 y 209 la LGRA, los que determinan el momento en que se inicia, los modos y términos de la tramitación del procedimiento de responsabilidad administrativa en vía administrativa y jurisdiccional.

«Artículo 112. El procedimiento de responsabilidad administrativa dará inicio cuando las autoridades substanciadoras, en el ámbito de su competencia, admitan el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa».

«Artículo 208. En los asuntos relacionados con Faltas administrativas no graves, se deberá proceder en los términos siguientes:

I. La Autoridad investigadora deberá presentar ante la Autoridad substanciadora el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, la cual, dentro de los tres días siguientes se pronunciará sobre su admisión, pudiendo prevenir a la Autoridad investigadora para que subsane las omisiones que advierta, o que aclare los hechos narrados en el informe;

II. En el caso de que la Autoridad substanciadora admita el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, ordenará el emplazamiento del presunto responsable, debiendo citarlo para que comparezca personalmente a la celebración de la audiencia inicial, señalando con precisión el día, lugar y hora en que tendrá lugar dicha audiencia, así como la autoridad ante la que se llevará a cabo. Del mismo modo, le hará saber el derecho que tiene de no declarar contra de sí mismo ni a declararse culpable; de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor perito en la materia y que, de no contar con un defensor, le será nombrado un defensor de oficio...».

«**Artículo 209.** En los asuntos relacionados con Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, se deberá proceder de conformidad con el procedimiento previsto en este artículo.

Las Autoridades substanciadoras deberán observar lo dispuesto en las fracciones I a VII del artículo anterior, luego de lo cual procederán conforme a lo dispuesto en las siguientes fracciones:

I. A más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes de haber concluido la audiencia inicial, la Autoridad substanciadora deberá, bajo su responsabilidad, enviar al Tribunal competente los autos originales del expediente, así como notificar a las partes de la fecha de su envío, indicando el domicilio del Tribunal encargado de la resolución del asunto...».

3. ÓRGANOS FACULTADOS

Las autoridades facultadas para imponer sanciones serán aquellos funcionarios públicos competentes de los órganos, dependencias, entidades y organismos que componen las diferentes funciones del Estado.

Estos procedimientos coadyuvan a la estructura y organización constitucional del Estado Mexicano, ordenan el funcionamiento administrativo, sancionando con distinta intensidad que el ámbito penal, a los particulares que cometen actos ilícitos de naturaleza administrativa.

La facultad sancionadora del Estado se ejerce por las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, la facultad sancionadora no es exclusiva de la Administración, porque en las otras funciones existen autoridades que formalmente son Judiciales o Legislativas, pero que materialmente emiten actos de carácter administrativo.

Todas las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones deben respetar los derechos y garantías que se desprenden del derecho humano de seguridad jurídica, en especial cuando se trata de procedimientos administrativos sancionatorios.

Para un correcto ejercicio de la potestad punitiva, la actuación del órgano sancionador debe circunscribirse a criterios objetivos para dar certeza jurídica a su facultad discrecional.⁵

5. Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 200/2013. La contradicción de tesis se denunció respecto de los criterios sustentados por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, sostuvo el criterio reflejado en las tesis aisladas 1a. XCIII/2013 (10a.) y 1a. XCVII/2013 (10a.), mientras que la Segunda Sala sostuvo un criterio distinto al resolver el amparo en revisión 431/2012, del que surgieron las tesis aisladas 2a. XC/2012 (10a.) y 2a. XCI/2012 (10a.). Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=41450&Clase=VotosDetalleBL>

El PJJF explica que en un sistema constitucional de facultades específicas, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite y para actuar deben ser competentes de conformidad con el art. 16 de la CPEUM.⁶

Algunas facultades se otorgan en forma restrictiva, sólo se pueden ejercitar las facultades expresas y limitadas otorgadas, como en el caso de las sanciones administrativas.

Las infracciones, sus sanciones y las facultades para imponer sanciones, deben estar expresas y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se puedan ampliar facultades, sanciones o hipótesis de infracción por analogía o por mayoría de razón.

López Pellicer define a los órganos administrativos como: «... centros o unidades funcionales en que se divide la organización administrativa de cada ente público y a cada uno de los cuales se adscribe como titular una determinada persona física o pluralidad de personas físicas, a fin de actuar las correspondientes funciones y atribuciones jurídicas, cuya actuación o ejercicio se imputa directamente al ente del que forman parte...».⁷

Tamayo y Salmorán refiere a la facultad jurídica como: «... la posesión de una potestad o capacidad jurídica para modificar válidamente la situación jurídica...».⁸

La Primera Sala de la SCJN explica que atendiendo a la naturaleza administrativa de las infracciones, el procedimiento y la sanción deben ser de orden administrativo, corresponde a un órgano específico del propio nivel de gobierno sustanciar el procedimiento administrativo y emitir la sanción respectiva; siendo competente la autoridad administrativa que conforme a la distribución de competencias entre los sujetos encargados de la aplicación, tengan la atribución de imponer las sanciones que corresponda, de acuerdo con los criterios relativos a las infracciones y demás circunstancias conforme a la ley aplicable.⁹

Los órganos facultados son aquellas autoridades con capacidad jurídica para realizar los actos previstos en el ordenamiento legal y serán los competentes para iniciar, tramitar, resolver e imponer sanciones por infracciones a la ley, todo ello previa oportunidad de defensa del administrado dentro del procedimiento administrativo sancionador.

4. ÁMBITOS DE APLICACIÓN

La Primera Sala de la SCJN ha determinado que el ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el Derecho Administrativo Sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores: a) el control democrático de la política punitiva —reserva de ley—; b) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las

6. Tesis—, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 145–150, Sexta Parte, pág. 119. Registro número: 250860.

7. LÓPEZ PELLICER, J.A., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Ed. Murcia, 2.ª ed., España, 2004, Tomo II.

8. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *El Derecho y la Ciencia del Derecho*, Ed. IJ UNAM, 1.ª ed., México, 1986, pág. 61.

9. Tesis 1a. XLI/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, pág. 174. Registro número: 178149.

consecuencias de sus actos; y c) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad —ambas vertientes del principio de tipicidad—.

El Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes.¹⁰

La CPEUM contempla cinco ramas del Derecho Administrativo Sancionador:

- a) Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía previstas en el art. 21 de la CPEUM;
- b) Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la CPEUM;
- c) Las sanciones administrativas en materia electoral;
- d) Las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y,
- e) Una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente —aduanero, inmigración, ambiental, entre otros—.

Esta Sala de la Corte ha señalado que este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del Derecho Administrativo Sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia.

5. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Fuentes Bardají explica que los principios del procedimiento sancionador constituyen el contenido esencial de este procedimiento, de tal forma que sus regulaciones no pueden restringir, vulnerar o desconocer estos principios.¹¹

Cordero Quinzacara señala que deben distinguirse los principios sustantivos de los procedimentales. Los primeros son aquellos que configuran los poderes sancionadores de los órganos competentes, dando cuenta de los elementos que los conforman y de su naturaleza jurídica; los segundos, consisten en las garantías que tienen los particulares en el procedimiento.¹²

Los principios procedimentales o adjetivos que constituyen las garantías del presunto responsable en el procedimiento administrativo sancionador son: a) garantía del procedimiento; b) presunción de inocencia; c) los derechos del presunto responsable; d) prescripción; e) *In dubio pro reo*; f) de defensa; g) de oportunidad; h) de igualdad; i) proceso

10. Tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, pág. 572. Registro número: 2007406.

11. DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín, *op. cit.*, pág. 312.

12. CORDERO QUINZACARA, Eduardo, «Los principios que rigen la potestad sancionadora de la administración en el derecho chileno», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 42, julio 2014, pág. 409.

Ante la limitada capacidad creativa del Estado Democrático Mexicano para disuadir al administrado de cumplir y obedecer la ley mediante la imposición de sanciones, surge la necesidad de desarrollar un *Derecho Administrativo Sancionador* que, a través del reconocimiento de derechos, garantías y principios, rijan la regulación del procedimiento administrativo de sanción.

Lo anterior evidencia el carácter dinámico del Derecho Administrativo, que en *lato sensu* debe su evolución al engranaje social influenciado por factores sociales, políticos, culturales, históricos, económicos, antropológicos, filosóficos, entre otros, que permiten generar nuevos paradigmas, en la búsqueda de la delimitación del Estado y sus facultades punitivas, necesarias para encauzar con éxito la regulación y convivencia en sociedad.

La configuración de este tópico, deriva de la *praxis* en el orden jurídico mexicano, mediante los criterios emitidos por el Poder Judicial Federal hasta el cierre de la Décima Época, que como ejes de *facto* son fortalecidos en esta obra por precedentes teóricos, categorías conceptuales, y análisis históricos sobre la necesidad del reconocimiento de esta rama del derecho administrativo basado en el *ius puniendi* del Estado.

El objeto de la presente obra prima es ser una referencia bibliográfica especializada de corte nacional, que reivindique la trascendencia que esta rama del conocimiento jurídico tiene para estudiantes, profesionistas, académicos, investigadores, servidores públicos y doctrinarios mexicanos en su quehacer cotidiano.

Esta segunda edición de la obra, también resulta útil para los profesionistas encargados de la defensa de los particulares, personas morales o de los servidores públicos que se encuentren sujetos a un procedimiento administrativo de sanción o cualquier otro procedimiento donde el Estado aplique su *imperium*.

ISBN: 978-84-9090-540-1



9

788490

905401



3652K29224