

EL ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO

THE CURRENT STATE OF MEXICAN ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW

César Emmanuel Gómez Bautista*

Fecha de recepción:

21 de febrero de 2024.

Fecha de aceptación:

21 de agosto de 2024.

RESUMEN: En el presente trabajo de investigación se analiza la importancia del derecho administrativo sancionador como una de las vertientes del *ius puniendi* del Estado, a fin de imponer las medidas correctivas necesarias por la comisión de conductas ilícitas que contravengan las leyes y el orden social; por lo que también se estudia la trascendencia de su autonomía en relación con el derecho penal, a partir de la naturaleza jurídica de la sanción administrativa y la infracción, lo que conduce a su estado actual dentro del sistema jurídico mexicano.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo sancionador, *ius puniendi*, facultad punitiva del Estado, derecho penal, sanción administrativa, infracción administrativa, legalidad, tipicidad, irretroactividad, reserva de ley, culpabilidad, proporcionalidad, *non bis in idem*, Código único de procedimientos sancionadores de carácter administrativo.

* Licenciado en Derecho, con mención honorífica, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; Especialista en Derecho Administrativo y Maestro en Derecho, ambos por la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la misma Universidad.

ABSTRACT: *This research paper analyzes the importance of administrative sanctioning law as a facet of the State's ius puniendi, aimed at imposing the necessary corrective measures for unlawful conduct that contravenes laws and social order. The study also explores the significance of its autonomy in relation to criminal law, focusing on the legal nature of administrative sanctions and infractions, which leads to an assessment of their current status within the Mexican legal system.*

KEYWORDS: *Sanctioning administrative law, ius puniendi, punitive power of the State, criminal law, administrative sanction, administrative infraction, legality, typicality, non-retroactivity, reservation of law, culpability, proportionality, non bis in idem, Unique code of sanctioning procedures of an administrative nature.*

SUMARIO: I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. II. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO; III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. IV. LA INFRACCIÓN Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA. V. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO. VI. ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO. VII. IDEAS FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo sancionador como disciplina que regula las facultades punitivas del Estado y como herramienta jurídica en auxilio de los administrados para la defensa de sus derechos, en nuestro país es relativamente nueva. Testimonio de lo anterior lo constituye el nulo trabajo legislativo al respecto, así como la gran cantidad de criterios interpretativos que los más altos tribunales de nuestro país han llevado a cabo con la finalidad de incorporar sus postulados al sistema jurídico mexicano.¹

¹ Genaro David Góngora Pimentel, «El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana», en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo XII, coords. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Lelo De Larrea (México: UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, 2008), 271.

No ha sido sino hasta en fechas recientes que la jurisprudencia ha interpretado los principios del derecho administrativo sancionador, mediante el uso prudente de las técnicas garantistas del derecho penal,² por lo que el estudio y aplicación de esta rama del derecho administrativo se encuentra en una etapa temprana.

No obstante, no debemos olvidar que ante el nuevo modelo que presenta el derecho administrativo en el siglo XXI, donde el administrado adquiere especial relevancia y deja de ser un sujeto inerte para convertirse en uno activo y protagonista en los asuntos de interés general,³ entonces se convierte en un tema de gran importancia el que los gobernados conozcan los límites de esa facultad punitiva a fin de no quedar indefensos ante el aparato estatal.

Si bien, los citados límites no son nuevos y se encuentran dispersos a lo largo de nuestro texto constitucional,⁴ por lo que tampoco son desconocidos para los administrados, históricamente solo habían sido aplicados al derecho penal; de ahí que ahora resulte imperativo construir análisis que motive un cambio de paradigma, donde se reconozca la autonomía que el derecho administrativo sancionador guarda con respecto al derecho penal⁵ y que, teniendo en cuenta la “centralidad de la persona y su derecho fundamental a una buena

² Véase Tesis: P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565. Registro digital: 174488, de rubro «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO».

³ *Cfr.* Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, «Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano», en *A&C Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, año 12, núm. 47, enero-marzo (2012): 30.

⁴ Por ejemplo, los artículos 14, 16, 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por citar algunos.

⁵ *Cfr.* Alina del Carmen Nettel Barrera y Luis Gerardo Rodríguez Lozano, “El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario de la función pública”, en *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales* 11, núm. 14 (2018): 113.

administración”⁶ en el actuar de toda autoridad, se materialicen los postulados relacionados con el Estado democrático de derecho a través de esos límites, para evitar abusos y arbitrariedades; máxime si

[...] el Estado mexicano ha limitado su capacidad creativa para disuadir o convencer al administrado de cumplir con la ley, a la imposición de sanciones, por lo que es necesario desarrollar un derecho administrativo sancionador que regule a través de derechos, garantías y principios el procedimiento administrativo de sanción.⁷

Entonces, si en nuestro sistema jurídico el derecho administrativo sancionador no se encuentra tan ampliamente desarrollado, apelando a la importancia que reviste para el bienestar social, aunque la labor no sea sencilla, desde nuestra “trinchera” toca profundizar en sus tópicos, por lo que presente trabajo pretende brindar una breve perspectiva hacia sus postulados y su estado actual en el país, a fin de reivindicar su importancia.

II. LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

Narciso Sánchez Gómez, indica que la potestad punitiva o sancionadora del Estado constituye una de las más altas manifestaciones del poder soberano, pues al ser ejercida por los poderes que lo integran, le permiten mantener la vigencia del derecho en aquellos casos en que los particulares quebrantan las leyes que son el sustento de la armonía social.⁸

Como sabemos, en nuestro sistema jurídico el poder es uno, mismo que para su mejor ejercicio se ha dividido en tres funciones –ejecutiva o administrativa, legislativa y judicial– con la encomienda de mantener el orden y garantizar el bien común; pero ¿qué ocurre cuando los gobernados infringen las normas jurídicas de éste?

⁶ Cfr. Rodríguez-Arana Muñoz, *op. cit.*, 17.

⁷ Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, *Derecho administrativo sancionador mexicano*, 2ª ed. (México: Bosch, 2021), 31.

⁸ Narciso Sánchez Gómez, *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed. (México: Porrúa, 2005), 387.

Pues bien, el ente estatal estará en condiciones de castigar a los infractores por sus conductas ilícitas a través de los medios coactivos que previamente se hayan previsto en la norma violada. Esa facultad otorgada en la norma –que es exclusiva del Estado– lo autoriza para sancionar a los gobernados, justificando esa acción en la necesidad de mantener el Estado de derecho y el control social.⁹

En efecto, Velázquez Tolsá detalla que:

El cuidado y restablecimiento del orden jurídico corresponde al Estado mediante el ejercicio de su facultad sancionadora, esto es, el poder coactivo atribuido a determinados órganos para imponer sanciones y/o medidas de seguridad a quienes hayan vulnerado normas jurídicas con un comportamiento irregular.

Este poder coactivo del Estado, es el fundamento de la potestad sancionadora de la Administración, originada en la necesidad jurídica y material del ejercicio de su *imperium* para la subsistencia del Estado.¹⁰

A la anterior facultad del Estado se le denomina *ius puniendi* y en efecto, desde que existe la noción más básica de Estado, se observa la posibilidad de éste para castigar a sus integrantes.

Velázquez Tolsá nos indica que el *ius puniendi* del Estado

[...] es la facultad para imponer las medidas correctivas necesarias por la comisión de conductas ilícitas que contravengan las leyes y el orden social; facultad que se divide para un mejor ejercicio del aparato estatal en una potestad punitiva jurisdiccional y en una potestad sancionadora administrativa.¹¹

Además, detalla que en el ejercicio del *ius puniendi*,

[...] el Estado manifiesta su poder soberano castigando las conductas ilícitas que alteren el orden social, la facultad de sanción se justifica ante cualquier peligro de los intereses comunes y tiene como fin

⁹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 35.

¹⁰ *Ibidem*, 52.

¹¹ *Ibidem*, 47.

mantener y/o restablecer el orden social, castigar al responsable y evitar la desobediencia.¹²

Desde luego, la expresión más gravosa del *ius puniendi* se identificó en el derecho penal, en donde las penas –por la comisión de delitos– pueden privar de la libertad a los perpetradores de conductas ilícitas que vulneran los bienes jurídicos tutelados por esa rama en concreto. No obstante, la facultad de castigar por parte del Estado se ha expandido exponencialmente desde que le fue reconocida a la Administración Pública la capacidad de sancionar a los particulares por la comisión de infracciones previstas en las normas administrativas.

Así, el “poder genérico” de sanción se ejerce a través del derecho penal, cuando se sanciona aquellas conductas que dañan o afectan significativamente un bien jurídico tutelado; pero no es el único recurso punitivo a favor del Estado para resguardar el orden social, pues cuenta con otro de tipo administrativo para prevenir los ataques leves a ciertos bienes jurídicos.¹³

La teoría que explica de mejor manera lo anterior es la concerniente a la identidad ontológica que existe entre los delitos y las infracciones como entre las penas y las sanciones.¹⁴

Aquí, el *ius puniendi* es único, pero para su mejor ejercicio se divide en derecho penal y derecho administrativo. Al derecho penal se encomiendan la protección y sanción de los valores de mayor jerarquía, tales como la vida, la libertad, la salud y el patrimonio; mientras que al derecho administrativo se le encarga la protección de las leyes administrativas que contemplan valores de menor jerarquía y la facultad de castigar su contravención mediante la imposición de sanciones.

De lo expuesto se colige que el derecho penal y el derecho administrativo comparten una misma naturaleza represiva y finalidad

¹² *Ibidem*, 36.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ibidem*, 37.

de control social a partir de la facultad que tiene el Estado para castigar las conductas ilícitas, mediante la imposición de una sanción al infractor; pues si la administración pública tiene como principales funciones la de asegurar el orden público y gestionar o atender los intereses generales y la utilidad pública, es claro que no puede lograr esos objetivos sin la sanción a los particulares, o, inclusive, a las propias autoridades que impidan lograr sus objetivos como también lo hace el derecho penal.

Como lo expone la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos”.¹⁵

La referida dualidad de la potestad sancionatoria del Estado ha dado elementos para, doctrinariamente, tratar de explicar el fenómeno desde diversos puntos de vista,¹⁶ a saber:

- La potestad sancionatoria no es una, sino dos, independientes entre sí, con igualdad de rango y con sustantividad propia. Es decir, el *ius puniendi* se integra de dos manifestaciones, una penal y otra administrativa, por lo que ambas se encuentran en igualdad de condiciones y con la misma posición jerárquica; de ahí que gozan de sustantividad propia y son distintas entre sí.
- La potestad sancionatoria que detentan los tribunales es la potestad originaria y de ella deriva la administrativa, con un rango complementario y auxiliar a la primera. Es decir, la facultad de sanción es una de tipo originaria y exclusiva de los tribunales, por lo que se opone a otorgar jurisdicción ordinaria a jurisdicciones especiales como la Administración pública; de ahí que en caso de que ésta pueda imponer una sanción, únicamente será en un ámbito limitado, complementario y auxiliar de los tribunales.

¹⁵ Véase nota 2.

¹⁶ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 47-48.

- Ambas potestades, jurisdiccional y administrativa, configuran una rama o manifestación de una unidad superior, a saber, el *ius puniendi* del Estado; por lo que, siendo afines entre sí, comparten el carácter represivo, los principios, reglas y derechos.

No obstante, el último punto de vista ha sido duramente criticado bajo el argumento de que si se aceptara que el *ius puniendi* es único y superior, éste debería regirse por principios de derecho público y de gestión pública, no bajo los principios del derecho penal que una parte de la doctrina establece; mientras que otros críticos aluden a su imposibilidad, porque hasta ahora el derecho público no ha desarrollado una teoría relativa al *ius puniendi* que sea aplicable a todas y cada una de las ramas en que se divide.

Sobre la teoría de la unidad superior Alejandro Nieto García señala:

Desde el punto de vista conceptual, resulta sospechosa esta fundamentación última en el poder punitivo único del Estado si se piensa en las actuaciones sancionadoras de la Comunidad Europea. Pero es desde el punto de vista operativo desde el que se aprecian las fisuras más graves. Porque, una vez integrada la potestad sancionadora de la Administración en el *ius puniendi* del Estado, lo lógico sería que aquella se nutriera de sustancia de la potestad matriz, y sin embargo, no sucede así, sino que la potestad administrativa a quien realmente se quiere subordinar es a la actividad de los Tribunales penales y de donde se quiere nutrir al Derecho Administrativo Sancionador es del Derecho Penal y no del Derecho público estatal.

Aquí hay, por tanto, una sustitución ilegítima que importa denunciar, y en su caso corregir, para terminar asumiendo todas las consecuencias del dogma. Imagínese, en efecto, lo que sucedería si fuera el Derecho público estatal, y no el Derecho Penal, el que inspirara al Derecho Administrativo Sancionador. El Derecho Penal, desde la perspectiva en que aquí se le contempla, es un Derecho garantista, exclusivamente preocupado por el respeto a los derechos del inculcado; mientras que el Derecho público estatal, sin menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos. En otras palabras, si de veras se creyera en el dogma básico –del que verbalmente tanto se alardea–, habría que rectificar los planteamientos al uso y trasladar el Derecho Administrativo Sancionador desde los campos del Derecho

Penal –donde ahora se encuentra o, al menos quiere instalársele– a los del Derecho público estatal. Con lo cual terminaría recuperando la potestad sancionadora de la Administración la fibra administrativa que ahora se le está negando.¹⁷

De todo lo anteriormente expuesto es que se puede entender que, dada la naturaleza represiva de ambas potestades, los principios desarrollados por el derecho penal pueden ser aplicables, con ciertos matices y modulaciones –*mutatis mutandis*–¹⁸, al derecho administrativo sancionador, porque constituyen manifestaciones de la facultad punitiva del Estado, es decir, el traslado de los principios no puede ser de manera indiscriminada, sino que sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

En efecto, Velázquez Tolsá concluye que:

[...] es procedente extraer los principios desarrollados por el Derecho Penal y adecuarlos en lo útil y pertinente a la imposición de sanciones administrativas en lo que no se oponga a las particularidades de éstas, esto es, no en todos los casos los principios penales son aplicables a los ilícitos administrativos, porque no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica en el que caben toda clase de peculiaridades, esto es, lo específico de cada materia.¹⁹

Por otra parte, respecto a la metodología para determinar la pertinencia y compatibilidad de la traslación de un principio o garantía del derecho penal al derecho administrativo sancionador, el citado autor propone, previo al citado ejercicio, el análisis de las siguientes premisas:²⁰

- Determinar si el principio regula efectivamente la materia penal y si le es propia;
- Precisar el contenido del principio penal y su modo de aplicarse e interpretarse en el derecho penal;

¹⁷ Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed. (Madrid: Tecnos, 2005), 26-27.

¹⁸ El aforismo latino significa “cambiando lo que se deba cambiar”.

¹⁹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 51.

²⁰ *Ibidem*, 69.

- Determinar si el principio en cuestión es compatible con el derecho administrativo sancionador;
- Armonizar el principio invocado en sede judicial para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y,
- Hacer un estudio de si la aplicación del principio hace nugatorio un principio del propio derecho administrativo sancionador, y en caso de hacerlo, llevar a cabo una interpretación conforme a la amplitud del ejercicio de un derecho humano y si es mayor en la materia penal, será aplicable en el procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior incluso encuentra correspondencia en lo dispuesto por la tesis número 1a. CCCLXXI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR SI ÉSTAS VIOLAN DERECHOS FUNDAMENTALES QUE RIGEN EN MATERIA PENAL.**²¹

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Bajo el contexto expuesto en líneas que preceden, surge lo que en la doctrina moderna se ha reconocido como “derecho administrativo sancionador”; mismo que, en concepción de Jaime Ossa Arbeláez, citado por David Genaro Góngora Pimentel, se define como:

[...] una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones.²²

²¹ Véase Tesis: 1a. CCCLXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, p. 607. Registro digital: 2007800.

²² Góngora Pimentel, *op. cit.*, 257.

De lo anterior es que Góngora Pimentel refiere que el derecho administrativo sancionador “estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*)”.²³

En su caso, Alejandro Nieto García citado por Velázquez Tolsá, indica que el derecho administrativo sancionador es:

[...] una modalización adicional o adjetiva del Derecho Penal, porque utiliza sus principios y garantías por tratarse de un Derecho desarrollado y por el carácter garantista que lo identifica.²⁴

Por su parte, Héctor Escola, citado también por Velázquez, lo define como aquel en virtud del cual:

[...] pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso [...]²⁵

Finalmente, para Francisco Eduardo Velázquez Tolsá:

El Derecho Administrativo Sancionador es una rama del Derecho Administrativo, [que] estudia el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, las infracciones y la imposición de sanciones, con el fin de dotarla de los medios jurídicos para su ejercicio y garantizar al particular el ejercicio de sus derechos.²⁶

De los citados conceptos vale recordar que el objetivo del derecho administrativo sancionador es “garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados” y que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador “resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad

²³ *Ídem.*

²⁴ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 177.

²⁵ *Ibidem*, 179.

²⁶ *Ídem.*

ante la comisión de ilícitos”, en términos de lo dispuesto por la tesis de jurisprudencia número P./J. 99/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.²⁷

En tales condiciones, la doctrina se ha encargado de especificar que las bases fundamentales de lo que constituye el derecho administrativo sancionador son las siguientes:²⁸

- El principio de legalidad;
- La doctrina del derecho administrativo;
- La teoría de la infracción administrativa; y,
- Los principios y reglas del orden penal.

Por su parte, nuestro más alto tribunal se ha encargado de establecer que se está frente a una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento:²⁹

- Presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción –que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos– y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;
- Se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta –acción u omisión– de quien desempeñe el servicio

²⁷ Véase nota 2.

²⁸ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 178.

²⁹ Véase Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 441. Registro digital: 2013954, de rubro «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN».

público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y,

- Tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Por último, considerando que, en apariencia, la relación entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal es estrecha, doctrinariamente han surgido una serie de teorías que tratan de identificar al primero como una rama del segundo y también aquellas que abogan por la autonomía de la nueva disciplina.

Sobre el particular, Góngora Pimentel expone tres teorías a partir de las cuales podemos confirmar que el derecho administrativo sancionador se trata de una disciplina en construcción, cuyas bases se han desarrollado a partir de la doctrina y los criterios emitidos en tribunales³⁰:

- *Teoría autonomista.* – Esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.
- *La dependencia relativa con el derecho penal.* – Es el argumento que se contrapone a la teoría autonomista, pues considera a esta última como utópica. Sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios, para poder funcionar.
- *Teoría de un derecho administrativo sancionador.* – Esta teoría se considera la más avanzada, además de reconocerse como una teoría en construcción. Determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

³⁰ Góngora Pimentel, *op. cit.*, 260.

Explica la existencia de una potestad sancionadora de la administración, diferente de la potestad de orden penal, pero muy cercana a ella, al grado de concederle para su ejercicio los medios técnicos jurídicos para que en la medida de lo posible –*mutatis mutandis*–, se maximicen las garantías procesales del particular en el procedimiento administrativo sancionador. Además, propone una prudente armonización entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador.

Si bien, la teoría que aboga por la autonomía del derecho administrativo sancionador es la mayormente aceptada, ello no la exime de críticas en contra. Sus detractores refieren que el derecho administrativo sancionador no escapa de la influencia del derecho penal, porque se han importado sus principios, criterios, garantías y otros instrumentos, por lo que no puede escindirse de él; no obstante, dichas críticas quedan superadas con el argumento relacionado al auxilio que el derecho penal presta al derecho administrativo sancionador, es decir, que esta ayuda es de carácter provisional en tanto se generen los principios y garantías propias, así una vez que el derecho administrativo sancionador cuente con sus propios medios procesales, principios, garantías y valores, se irá prescindiendo del orden penal.³¹

Bajo ese mismo contexto, a fin de abonar a la autonomía del derecho administrativo sancionador en relación con el derecho penal, podemos decir que ésta se infiere precisamente de las diferencias que esta rama del derecho administrativo guarda con aquella de orden criminal.

Una de las citadas diferencias constituye, en términos de Manuel Fernández Bajo, lo relativo a los bienes jurídicos tutelados; puesto que “el Derecho Penal se encarga de preservar funciones estatales y de castigar conductas delictivas de peligro abstracto a través de la imposición de penas, mientras que el Derecho Administrativo Sancionador se encarga de ordenar sectores de actividad pública orientados en criterios de afectación general a través de la imposición

³¹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 55-56.

de sanciones, lo que fortalece la gestión de la Administración Pública.”³²

Vinculado a lo expuesto, diversas corrientes sustentan la diferencia entre derecho administrativo sancionador y derecho penal, pero desde una perspectiva que pondera la diferenciación cualitativa y cuantitativa de los ilícitos.³³

Bajo la tesis de las diferencias cualitativas o sustanciales, se ha sostenido como base las expectativas de la norma jurídica y los criterios de protección de sus intereses. Así, en el derecho penal se protegen bienes jurídicos que permiten a la sociedad su realización personal, por lo que sigue criterios de imputación personal del ilícito; mientras que en el derecho administrativo sancionador se protegen expectativas derivadas de la ordenación sectorial a través de criterios de afectación general y de oportunidad.

Por su parte, la tesis de las diferencias cuantitativas o de gravedad, sostiene que el ilícito administrativo se distingue del penal debido a su menor gravedad y sanción. Para distinguirlos se intenta construir una escala de intensidad de los ilícitos que va desde aquellos considerados más dañinos hasta los considerados menos perniciosos, pero cuyo componente de antijuricidad –aunque atenuado– nunca llega a desaparecer.

Para concluir, corroborando el tópico de la autonomía del derecho administrativo sancionador, se advierte que, de una lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al menos por ahora, existen cinco ramas del derecho referido³⁴, lo que desde luego supone el verdadero sentido autónomo de esta disciplina. Las ramas a que aludimos son las siguientes:

³² *Ibidem*, 180.

³³ *Ídem*.

³⁴ Véase Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 572. Registro digital: 2007406, de rubro «DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN».

- Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional;
- Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal;
- Las sanciones administrativas en materia electoral;
- 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
- 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).

El anterior 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.

IV. LA INFRACCIÓN Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Otra de las diferencias importantes entre derecho penal y derecho administrativo sancionador es la referente a la naturaleza jurídica de los ilícitos que a cada uno les corresponde castigar.

El derecho penal se encarga de estudiar las acciones u omisiones que castigan las leyes penales (delitos) y el derecho administrativo sancionador estudia las acciones u omisiones que sancionan las leyes administrativas (infracciones), las que serán sancionadas por la autoridad competente según la ley aplicable (autoridad jurisdiccional o autoridad administrativa).³⁵

Para Rafael Márquez Piñero, citado por Velázquez Tolsá, la infracción administrativa es “aquel comportamiento contraventor de

³⁵ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 183-184.

lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no es calificado como delito o falta [sino como] injusto administrativo.”³⁶

Por su parte, para Francisco Eduardo Velázquez Tolsá:

La infracción administrativa es la contravención a las leyes administrativas por una conducta activa o pasiva realizada por un sujeto que motivó la imposición de una sanción por una autoridad competente seguido de un procedimiento, con el fin de restablecer el orden jurídico y garantizar el orden público.³⁷

Entonces, la infracción administrativa es una conducta que lesiona bienes jurídicos tutelados en un grado cuantitativo inferior pero, su cualidad es que si bien no se considera indispensable su tutela para mantener cohesionada la sociedad, se prohíbe su realización con la finalidad de proteger a los ciudadanos, así como la seguridad pública y privada; mientras que, el delito, es una conducta que afecta en un grado superior cuantitativo a un bien jurídico tutelado que, cualitativamente, se considera indispensable para sostener la sociedad en sí misma, esto es, en sus ámbitos públicos y privados.

En la discusión sobre las semejanzas y diferencias cualitativas entre la infracción administrativa y el delito, la doctrina ha señalado:

[...] que entre ambas figuras existen diferencias esenciales, puesto que el delito se produce cuando el hecho ilícito atenta directamente contra los derechos subjetivos de los ciudadanos, al violar principios morales o de derecho natural que la norma jurídica protege, produciendo un daño o manifestando la intención de producirlo, a diferencia de la infracción, en la que el hecho ilícito lesiona la actividad que la Administración realiza en favor de los gobernados, por lo que, al perturbar su buen funcionamiento lesiona directamente los intereses particulares.³⁸

³⁶ *Ibidem*, 184.

³⁷ *Ibidem*, 185.

³⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de Derecho Administrativo* (México: Porrúa, 2001), 199.

De igual forma, en términos de una teoría cuantitativa que distingue a la infracción administrativa del delito, se explica que:

[...] se desentiende de la naturaleza de las conductas que constituyen ambos ilícitos, al considerar que para la diferenciación sólo se debe tomar en cuenta su grado de peligrosidad para la conservación del orden social; así cuando la conducta ilícita ponga en peligro la conservación del orden social o su estabilidad estaremos frente a un delito, pero si sólo consiste en una violación a reglas de poca importancia, se tratará de una infracción.³⁹

En abono a lo anterior, Miguel Ángel García Domínguez, en palabras de Luis Humberto Delgado y Manuel Lucero, considera que:

La diferencia está en la apreciación del legislador quien, por razones circunstanciales y de necesidad sociales, delimita el campo de la infracción y lo separa del delito con base en decisiones de política criminal, por lo que será necesario consultar la legislación en cada caso para determinar si un ilícito queda comprendido en las infracciones o en los delitos.⁴⁰

Como consecuencia de lo antes expuesto, se puede conceptualizar a la infracción como aquella conducta tipificada y prohibida en una norma administrativa, cuya violación –por acto u omisión– trae aparejada la carga de una sanción administrativa que le corresponde imponer a la administración pública.

En otro orden de ideas, en cuanto a la sanción administrativa, Velázquez Tolsá refiere que:

La sanción administrativa es el castigo que impone la autoridad administrativa para reprender la conducta indebida realizada por el particular, la cual debe ser proporcional a la conducta, estar prevista en la ley e impuesta mediante un procedimiento que haga efectiva la condena. [...] La sanción administrativa es el castigo impuesto por la Administración, como consecuencia de una conducta reprochada como ilícita por la ley. El castigo tiene diversas modalidades como son: la privación de un bien o un derecho, la imposición de una

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ *Ibidem*, 199-200.

obligación, el pago de una multa, un arresto, una clausura o una amonestación entre otras.⁴¹

Al respecto, Galindo Camacho indica que las sanciones administrativas “[...] son actos administrativos, de los cuales el Estado, a través de sus órganos respectivos, ejercita coacción sobre los particulares cuando éstos no cumplen voluntariamente con las prescripciones de la Ley o las órdenes de esa autoridad.”⁴²

Por su parte, Miguel Acosta Romero indica que “[e]n términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.”⁴³

La sanción administrativa es aquella usualmente impuesta por la autoridad administrativa y se puede señalar –en términos de lo expuesto por García Máynez– como la “[...] consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observación de las normas, reponer el orden jurídico y reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.”⁴⁴

Sobre el particular, el Poder Judicial de la Federación, en la tesis número 1a. XXXV/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que:

El término “sanción” es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción -positiva o negativa- frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la

⁴¹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 190-191.

⁴² Miguel Galindo Camacho, *Derecho Administrativo* (México: Porrúa, 1995), 208.

⁴³ Miguel Acosta Romero, *Compendio de Derecho Administrativo* (México: Porrúa, 2001), 570.

⁴⁴ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho* (México: Porrúa, 1974), 294.

reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad [...].⁴⁵

En ese tenor, la sanción administrativa debe ser entendida como el castigo o consecuencia previsto en una norma de carácter administrativo que aplica la administración pública a los particulares o servidores públicos que no cumplan con el mandato de dar, hacer o no hacer tipificado en la norma administrativa, cuya legitimidad deriva de la potestad sancionadora del Estado.

Respecto a las diferencias que guarda la sanción administrativa con la pena, igualmente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número 1a. XL/2005, determinó que “las penas deben considerarse como las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos criminales, a fin de distinguirlas de las originadas por las faltas a los reglamentos gubernativos y de policía, a las cuales calificó como infracciones.”⁴⁶

Consecuentemente, la sanción de tipo penal proviene de la comisión de un acto u omisión calificado como delito por la legislación penal y la sanción administrativa procede de la comisión de una conducta infractora a reglas contenidas en el ordenamiento administrativo. De lo anterior es que la diferencia entre ambas se funda en una diferencia cuantitativa, ya que se basa en el hecho de que la conducta delictiva se sanciona en cuanto a su gravedad, lo que implica que las sanciones penales son más graves que las administrativas.⁴⁷

⁴⁵ Véase nota 29.

⁴⁶ Véase Tesis: 1a. XL/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, p. 175. Registro digital: 178141, de rubro «SANCIONES PENALES Y ADMINISTRATIVAS. SUS DIFERENCIAS».

⁴⁷ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 191.

V. PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ESTADO

Para el ejercicio de la potestad sancionadora del estado se requiere la tramitación de un procedimiento especial de ese carácter – sancionatorio–, en el que se cumpla con los postulados derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La actuación de la administración pública se encuentra sujeta a ciertos límites o principios que a su vez se encuentran dispersos en los artículos 14, 16, 19, 21, 22 y 23 constitucionales. Desde luego, principios como el de legalidad, tipicidad, irretroactividad, reserva de ley, culpabilidad, proporcionalidad y *non bis in ídem*, otorgan certeza jurídica a los gobernados, puesto que regulan la facultad punitiva del Estado y garantizan la protección de los derechos y libertades de estos frente a las autoridades.

Por lo anterior, a fin de completar el panorama relacionado con el derecho administrativo sancionador, a continuación, se brinda un breve análisis de sus principios.

a) Principio de legalidad

Este principio encuentra su fundamento en lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales, de los que a su vez se desprenden los derechos de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica, mismos que deberán ser observados por toda autoridad en su actuación frente al gobernado.

Gissela Morales Nuño⁴⁸ precisa que este principio incorpora a su vez la idea de legalidad de la investigación y del juicio o del procedimiento, pues establece que nadie será sometido a investigación, juicio o procedimiento, si no han sido determinados y reglados por la ley previamente. Así, en las dos fases de que se

⁴⁸ Gissela Morales Nuño, «Los principios del derecho penal aplicados al derecho disciplinario», en *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año III, núm. 10 (2012): 6.

compone –investigación y procedimiento–, se deben conservar y cumplir los derechos y garantías del imputado (en materia penal) o del presunto responsable (en materia administrativa).

Además de lo anterior, nos indica la referida jurista que el principio trae aparejada la idea de legalidad del delito o de la conducta presuntamente incumplida, es decir, nadie será sometido a un proceso por una conducta que, previamente, no haya sido definida en la ley penal o en la administrativa. Aunado a esto, a su vez se incorpora la idea de legalidad de la pena o sanción, lo que implica que no se podrá imponer una pena o sanción que no haya sido determinada por el legislador.

Sobre este punto particular, Morales Nuño nos recuerda, que para el caso del derecho penal no habrá delito si no hay tipo y por consiguiente no habrá pena y para el caso administrativo no habrá sanción.

Por otra parte, el principio que nos ocupa a su vez trae a engarzada la idea de legalidad procesal, misma que se traduce en que una vez iniciado el proceso, no podrá ser suspendido, interrumpido, modificado, ni suprimido.

Morales Nuño finalmente considera, para este principio, la premisa de oficialidad, obligatoriedad, oficiosidad, necesidad, no discrecionalidad o irrevocabilidad, lo que significa que una vez que la autoridad tiene conocimiento de la posible comisión de un delito o de una conducta infractora –para el caso de derecho administrativo, específicamente tratándose de responsabilidad administrativa de los servidores públicos– deberá iniciar y proseguir el juicio o procedimiento disciplinario hasta que se dicte una sentencia o resolución, pues lo anterior es en beneficio de la sociedad que ha depositado en dicha autoridad su confianza y representación.⁴⁹

En este principio también se encuentra inmerso el debido proceso, por lo que el gobernado tendrá la posibilidad de participar en el procedimiento y aportar pruebas y alegatos, a fin de obtener

⁴⁹ *Ídem.*

una resolución congruente a ellos y, además, tiene a su alcance los recursos o juicio de nulidad establecidos en la ley.

En términos de la tesis número IV.2o.A.51 K (10a.), el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, señala que el principio de legalidad tiene una doble funcionalidad, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica; pero, por otro, genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario.⁵⁰

b) Principio de tipicidad

Este principio se relaciona con el de taxatividad, mismo que se traduce en la delimitación exhaustiva y precisa de los contenidos de las conductas que castiga tanto el derecho penal, como el derecho administrativo, es decir, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.⁵¹

En efecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se prevé la tipicidad, prohíbe la imposición, por simple analogía y aún por mayoría de razón, de pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al ilícito de que se trate.

Entonces, la tipicidad administrativa será la descripción legal de una conducta específica que traerá aparejada una sanción.⁵²

⁵⁰ Véase Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, p. 2239. Registro digital: 2005766, de rubro «PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL».

⁵¹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 86.

⁵² Morales Nuño, *op. cit.*, 7.

Por lo expuesto, en términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de tipicidad, junto con el de reserva de ley, integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, pues se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, que el principio que nos ocupa se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.⁵³

c) Irretroactividad

Es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de la entrada en vigor de dichas normas, sobre todo cuando su aplicación sea en perjuicio. Bajo ese contexto, la prohibición para dar efectos retroactivos a las leyes corre a cargo de los legisladores y para los órganos encargados de su aplicación; no obstante, puede ser retroactiva y aplicable cuando su aplicación sea en beneficio.⁵⁴

Por su parte, conviene precisar, como lo hace Velázquez Tolsá, que la retroactividad de la ley es diferente de la aplicación retroactiva.⁵⁵ En efecto, la retroactividad de las leyes implica definir si una norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas ocurridas con anterioridad a su entrada en vigor; mientras que la aplicación retroactiva de la ley consiste en

⁵³ Véase Tesis: P./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1667. Registro digital: 174326, de rubro «TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS».

⁵⁴ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 85.

⁵⁵ *Ídem*.

la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.⁵⁶

d) Reserva de ley

Nieto García, citado por Velázquez Tolsá, sobre el particular detalla que “[l]a garantía formal, o reserva de ley en sentido estricto, exige que sea una norma legal, una ley la que introduzca y regule las infracciones y sanciones administrativas, de modo que no puede haber en esta materia reglamentos independientes de la ley”.⁵⁷

Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, citando al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007,⁵⁸ indica que la reserva de ley:

[...] se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la Ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento [...].⁵⁹

De lo expuesto se colige que el principio de reserva de ley es el límite a la facultad reglamentaria y a las leyes secundarias.

⁵⁶ Véase Tesis: 1a./J. 78/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, p. 285. Registro digital: 162299, de rubro «RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS».

⁵⁷ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 82.

⁵⁸ Véase Tesis: P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515. Registro digital: 172521, de rubro «FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES».

⁵⁹ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 82.

e) Culpabilidad

Griselda Amuchategui Requena, citada por Velázquez Tolsá, manifiesta que la culpabilidad es la relación que existe entre la voluntad y el conocimiento del hecho con la conducta realizada, es el reproche atribuible al sujeto por la comisión dolosa o culposa de la conducta ilícita descrita en la ley.⁶⁰

En términos de la tesis número I.6o.P.36 P, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, definió a la culpabilidad como el conjunto de presupuestos o caracteres que debe tener una conducta para que le sea reprochada jurídicamente a su autor, es decir, se entiende como el elemento subjetivo del delito –o la infracción– que comprende el juicio de reproche por la ejecución de un hecho contrario a lo mandado por la ley.⁶¹

Sobre este principio conviene recordar que la culpabilidad se presenta de dos formas, a saber, por dolo y culpa o negligencia. En términos del artículo 9 del Código Penal Federal, existe dolo cuando se conocen los elementos del tipo, o previendo como posible el resultado típico, el sujeto quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley; mientras que la culpa se produce cuando se produce el resultado típico que no se previó, siendo previsible o se previó pero se confió en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado que debía y podía observarse según las circunstancias y condiciones personales.

f) Proporcionalidad

Gissela Morales Nuño refiere que, de manera muy general, la proporcionalidad significa que las sanciones que se impongan sean resultado exclusivo de considerar las infracciones cometidas y las particularidades del caso; significa que habrá una correcta relación y

⁶⁰ *Ibidem*, 90.

⁶¹ Véase Tesis: I.6o.P.36 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, p. 1205. Registro digital: 186966, de rubro «CULPABILIDAD Y PELIGROSIDAD. SU DIFERENCIA».

dependencia entre la infracción, para el caso de materia o el delito y la sanción aplicada.⁶²

Velázquez Tolsá, indica que el principio de proporcionalidad de las sanciones “es el juicio de valoración que realiza la autoridad para imponer la sanción correspondiente, atendiendo a la relevancia y el grado de afectación del bien jurídico protegido y los elementos objetivos y subjetivos de la comisión de la infracción.”⁶³

Por lo expuesto es que se colige que dicho principio tiene como finalidad que el operador jurídico, al determinar la sanción, busque congruencia entre ésta y la afectación del bien jurídico tutelado, pues entre mayor sea la afectación, mayor será la sanción, sin que éstas puedan llegar a las excesivas o inusitadas a que se refiere la prohibición establecida en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Apoya lo expuesto la tesis número I.4o.A.176 A (10a.), emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARÁMETROS DE LA DISCRETIONALIDAD PARA FIJAR EL MONTO DE LAS MULTAS RELATIVAS, EN RELACIÓN CON LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.⁶⁴

g) *Non bis in ídem*⁶⁵

Márquez Piñero, citado por Velázquez Tolsá, señala que esta expresión implica que un sujeto no puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos ilícitos –ya sea que en el primer procedimiento se absuelva

⁶² Morales Nuño, *op. cit.*, 8.

⁶³ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 104.

⁶⁴ Véase Tesis: I.4o.A.176 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, p. 3493. Registro digital: 2020894.

⁶⁵ El significado literal del aforismo latino es “no dos veces lo mismo”.

o condene–, pues tiene como fin evitar que exista una amenaza permanente sobre quien ha sido sometido a un procedimiento anterior.⁶⁶

Por su parte, Velázquez Tolsá retomando a Silvia de la Puerta, advierte que este principio se desarrolla en dos planos distintos. El primero consistente en el impedimento de que un mismo hecho sea sancionado tanto por las autoridades administrativas como por los tribunales; y el segundo donde se proscribe la duplicidad sancionadora dentro de un mismo ordenamiento represivo, ya sea penal o administrativo.⁶⁷

Este principio, consagrado en el artículo 23 constitucional, contiene una garantía de seguridad jurídica para el procesado por determinados ilícitos, a fin de que no sea sometido a un nuevo proceso por los ilícitos ya juzgados, otorgando certeza de que no se sancionará varias veces por la misma conducta –implica la realización de varios procesos–; no obstante, se pueden imponer varias sanciones a una sola conducta al acreditarse la responsabilidad de un sujeto, entendida como una consecuencia unitaria a la conducta reprochada.⁶⁸

Dicho de otro modo, no es posible duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, pero ello no impide que una misma conducta origine dos o más tipos de sanciones, de manera que una vez puesto fin a un procedimiento, sea cual fuese su naturaleza, no podrá iniciarse otro de la misma materia en la cual ya se concluyó si se invocan los mismos hechos, actos o conductas, es decir, con motivo de un mismo hecho no pueden existir dos procesos diferentes. Sin embargo, nada impide que por un mismo hecho puedan ponerse en marcha varios tipos de procedimientos, pues son independientes, sin que medie incompatibilidad entre uno u otro procedimiento.

Lo anterior desde luego queda ejemplificado en materia de responsabilidades administrativas, pues pueden coexistir otros tipos

⁶⁶ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 124.

⁶⁷ *Ibidem*, 125.

⁶⁸ *Ibidem*, 124.

de responsabilidad, como la penal y civil, lo cual no podría concebirse si ambas sanciones fueran idénticas y los poderes de los que emanan, en virtud del principio *non bis in idem*.

Desde luego, apoya lo expuesto la tesis número I.1o.A.E.3 CS (10a.), emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, de rubro NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.⁶⁹

VI. ESTADO ACTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO

Una vez analizados los rasgos generales del derecho administrativo sancionador, el objetivo de este capítulo será explicar su estado actual en México.

En efecto, el debate en la doctrina nacional sobre el derecho administrativo sancionador en México ha sido escaso, incluso se podría decir que inexistente, por lo que sus características más sobresalientes se han tomado de los criterios aislados y jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial Federal.

La primera vez que nuestro más alto tribunal reconoció la presencia de esta rama del derecho en el sistema jurídico nacional fue en el año 2006⁷⁰ cuando resolvió la acción de inconstitucionalidad

⁶⁹ Véase Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, p. 2515. Registro digital: 2011565. Emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

⁷⁰ Manuel Jiménez Dorantes y Oswaldo Chacón Rojas, *Derecho administrativo sancionador. Algunas miradas desde sus principios* (México: Tirant lo Blanch, 2021), 13.

4/2006⁷¹ de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006⁷², emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Antes de esto, para el año 2001, el debate al seno del Poder Judicial Federal se centraba en discutir: a) las diferencias y semejanzas entre la infracción administrativa y el delito, así como la sanción administrativa y la pena⁷³; y b) dilucidar si eran aplicables, oponibles o invocables los principios sustantivos constitucionales que rigen el derecho penal en el derecho administrativo sancionador.⁷⁴

Cuenta de lo anterior, por ejemplo, fue el análisis sobre la constitucionalidad de leyes que prevén sanciones administrativas, pero no las infracciones o tipos administrativos que las originan.⁷⁵

Entonces, con el reconocimiento vía jurisprudencial del derecho administrativo sancionador y superado el problema de constitucionalidad en que se encontraba la potestad sancionadora de la Administración, resultó innegable la legitimidad de su ejercicio, colocándolo en un plano de igualdad con la potestad punitiva que ejercen los tribunales, por lo que la siguiente tarea que se vislumbra apunta al desenvolvimiento desde el ámbito legislativo.

⁷¹ Radicada en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel; sesionada el 25 de mayo de 2006 y aprobada por unanimidad, cuyo engrose se encuentra disponible para consulta en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=80032>.

⁷² Véase nota 2.

⁷³ Véase Tesis: 2a. CLXXXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, p. 718. Registro digital: 188745, de rubro «RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA».

⁷⁴ Véase nota 2.

⁷⁵ Véase Tesis: I.4o.A.409 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 1413. Registro digital: 182603, de rubro «LEYES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS QUE ESTABLECEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, PERO NO PREVÉN LAS INFRACCIONES QUE LAS PUEDEN ORIGINAR».

No cabe duda de que, a través del trabajo jurisdiccional se realizó –y todavía se desarrolla– un esfuerzo para construir los postulados del derecho administrativo sancionador, pero aún se requiere de una base jurídica sólida para que esta rama del derecho deje de hacer “uso provisional de las herramientas”⁷⁶ del derecho penal y genere principios y garantías propias.

Por lo anterior, resulta imperiosa una labor legislativa consciente, que atienda las necesidades del derecho administrativo sancionador, para dotarlo de postulados propios que lo hagan progresar y desterrar para siempre la idea de pertenencia al derecho penal, ya que el *ius puniendi* del Estado no únicamente corresponde al derecho penal.

En su momento Alejandro Nieto García lo exponía de la siguiente manera:

En definitiva, contra viento y marea hay que afirmar que el Derecho Administrativo Sancionador es, como su mismo nombre indica, Derecho Administrativo engarzado directamente en el Derecho público estatal y no un Derecho Penal vergonzante; de la misma manera que la potestad administrativa sancionadora es una potestad aneja a toda potestad atribuida a la Administración para la gestión de los intereses públicos. No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo Derecho Penal Administrativo haya sido sustituido desde hace muchos años por el más propio de Derecho Administrativo Sancionador.⁷⁷

En efecto, para Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, y seguro para muchos más juristas, la solución a la plena autonomía del derecho administrativo sancionador es la implementación de un ordenamiento jurídico procedimental de carácter sancionatorio y de orden administrativo –un Código único de procedimientos sancionadores de carácter administrativo que pueda ser aplicado en todas las materias y exista unicidad jurídica– basado en la escasa doctrina relacionada y en los criterios judiciales hasta ahora existentes, con el

⁷⁶ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 55-56.

⁷⁷ Nieto García, *op. cit.*, 27.

fin de regular un único procedimiento administrativo sancionador que homologue todos los procedimientos sectoriales.⁷⁸

De tal modo se aspira a resolver dos grandes problemas, que evidencian el estado actual del derecho administrativo sancionador en México: a) el conflicto material que se presenta en cada sector que cuenta con su propio procedimiento sancionador; y b) la multiplicidad de procedimientos de sanción que existen por cada sector, pues basta recordar que al menos de la lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco ramas del derecho administrativo sancionador⁷⁹ y que desde luego, cada una de ellas, en lo particular tiene sus procedimientos.⁸⁰

En efecto, la creación de un código único de procedimientos sancionadores de carácter administrativo tendría como ventajas el establecimiento de normas generales y especiales aplicables al procedimiento administrativo sancionador, tales como el ámbito de aplicación; las reglas de competencia y la autoridad competente; los principios, garantías y derechos aplicables; las notificaciones; los términos y plazos; las etapas del procedimiento; el ofrecimiento, admisión y desahogo de los medios probatorios; las resoluciones; las formas de terminación; los medios de defensa; las medidas cautelares; entre otros.

Así, se estima conveniente la creación de un código único de procedimientos sancionadores de carácter administrativo, con la finalidad de:

⁷⁸ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 56-57.

⁷⁹ Las cinco ramas referidas son las relacionadas con: 1) Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) Las sanciones administrativas en materia electoral; 4) 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 5) 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).

⁸⁰ Velázquez Tolsá, *op. cit.*, 56-57.

- Unificar la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador;
- Contar con una regulación especial aplicable al procedimiento administrativo sancionador;
- Regular la actuación de la autoridad, el gobernado sujeto al procedimiento y los terceros interesados en dicho procedimiento;
- Garantizar los derechos al debido proceso, audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica; y
- Continuar el desarrollo de las fuentes del derecho administrativo sancionador.

Conforme a lo anterior, resulta necesaria la actuación legislativa en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues finalmente quien resiente la falta de claridad en la regulación del procedimiento administrativo sancionador, no es legislador –encargado por mandato constitucional de diseñar la estructura y contenido de sustantivo y procedimental en materia de sanciones–, sino los gobernados y la propia administración, quienes respectivamente se enfrentan a dificultades para el ejercicio pleno de sus derechos –audiencia, debido proceso, defensa adecuada y seguridad jurídica– y el establecimiento de su competencia sancionadora.

VI. IDEAS FINALES

Desde su reconocimiento y a fechas recientes, el derecho administrativo sancionador se ha ido ganando un lugar preponderante dentro de las ramas del derecho, tan es así que se ha posicionado de igual a igual con el derecho penal, por lo que el reclamo para el destierro de la facción doctrinal que aún duda de su plena autonomía parece justo.

Si bien el derecho administrativo sancionador ha alcanzado un grado de “sustantivización” que le ha permitido perfeccionar y

operar sus principios jurídicos propios, aun se requiere del trabajo legislativo que materialice tal situación.

Entonces, la construcción del código único de procedimientos sancionadores de carácter administrativo, que pueda ser aplicado en todas las materias y exista unicidad jurídica, parece ser la llave para el progreso del derecho administrativo sancionador.

De lo que se trata es alcanzar un proceso de desarrollo que le permita liberarse del derecho penal, de realzar su trascendencia, porque no cabe duda de que sus postulados constituyen una gran herramienta para que los administrados eviten abusos de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 2001.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 2001.
- Galindo Camacho, Miguel. *Derecho Administrativo*. México: Porrúa, 1995.
- García Máñez, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. México: Porrúa, 1974.
- Góngora Pimentel, Genaro David. «El reconocimiento del Derecho Administrativo Sancionador en la jurisprudencia constitucional mexicana», en *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Tomo XII, coords. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Arturo Zaldívar Lelo De Larrea (México: UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, 2008), 271.
- Jiménez Dorantes, Manuel y Oswaldo Chacón Rojas. *Derecho administrativo sancionador. Algunas miradas desde sus principios*. México: Tirant lo Blanch, 2021.
- Morales Nuño, Gissela. «Los principios del derecho penal aplicados al derecho disciplinario», en *PRAXIS de la Justicia Fiscal y Administrativa*, año III, número 10, julio (2012): 1-16. https://www.tfja.gob.mx/media/cesmdfa_portal/praxis/articulos/7_losprincipiosdederechopenal.pdf

- Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed. Madrid: Tecnos, 2005.
- Nettel Barrera, Alina del Carmen y Luis Gerardo Rodríguez Lozano. «El derecho administrativo sancionador en el ámbito disciplinario de la función pública», en *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, volumen 11, número 14, enero-junio (2018): 111-124. <https://www.revistamisionjuridica.com/el-derecho-administrativo-sancionador-en-el-ambito-disciplinario-de-la-funcion-publica/>
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. «Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano», en *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, año 12, núm. 47 (2012): 13-50. <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/188/219>
- Sánchez Gómez, Narciso. *Segundo curso de Derecho Administrativo*, 3ª ed. México: Porrúa, 2005.
- Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo. *Derecho administrativo sancionador mexicano*, 2ª ed. México: Bosch, 2021.

Jurisprudencia

- Tesis: P./J. 99/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565. Registro digital: 174488.
- Tesis: 1a. CCCLXXI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, p. 607. Registro digital: 2007800.
- Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, p. 441. Registro digital: 2013954.
- Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, p. 572. Registro digital: 2007406.
- Tesis: 1a. XL/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, junio de 2005, p. 175. Registro digital: 178141.

- Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, p. 2239. Registro digital: 2005766.
- Tesis: P./J. 100/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1667. Registro digital: 174326.
- Tesis: 1a./J. 78/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, p. 285. Registro digital: 162299.
- Tesis: P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515. Registro digital: 172521.
- Tesis: I.6o.P.36 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, mayo de 2002, p. 1205. Registro digital: 186966.
- Tesis: I.4o.A.176 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, p. 3493. Registro digital: 2020894.
- Tesis: I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, p. 2515. Registro digital: 2011565.
- Tesis: 2a. CLXXXIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, p. 718. Registro digital: 188745.
- Tesis: I.4o.A.409 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, diciembre de 2003, p. 1413. Registro digital: 182603.