



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CON ACREDITACIÓN PNPC
(002478)

“AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL”

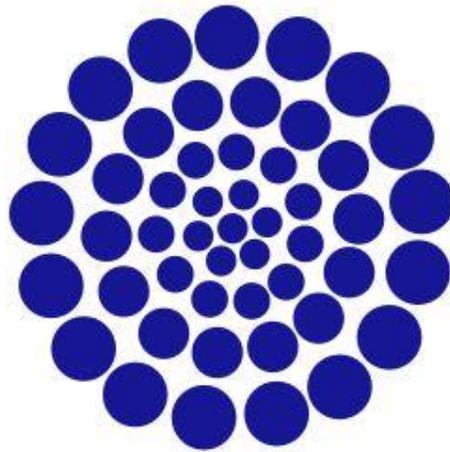
TESIS
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
PRESENTA:
LIC. SANTIAGO ROSAS NAVARRO

DIRECTOR DE TESIS:
DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO

Cuernavaca, Morelos

Marzo del 2019

Reconocimiento



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Esta tesis fue realizada por becario nacional CONACYT en el programa educativo de Maestría en Derecho PNPC (002478)

Agradecimientos

*Al Arquitecto del Universo quien me dio la vida y mi familia,
y en quien siempre confío.*

*A mi amada madre de quien he recibido amor, cariño y ternura incondicional,
al ángel terrenal que me cuida y aconseja en todo momento,
a ella, mi amor y admiración por la eternidad.*

*A mi maestro y guía en esta etapa de mi vida profesional,
quien confió en mí y me anima a seguir por el camino correcto de la vida,
al Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado mi gratitud y respeto siempre.*

A mi Alma mater y quienes la conforman.

Autonomía del Derecho Sancionador Municipal

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Introducción	7
I.1 Potestad Punitiva del Estado (ius puniendi del Estado)	9
I.2 Derecho de Policía.....	11
1.2.1 Orden Público.....	13
1.2.2 Fundamento Constitucional del Derecho de Policía	14
I.3 La sanción administrativa.....	16
I.4 Facultad Sancionadora de la Administración Pública.....	20
I.4.1 Fundamento Constitucional de la potestad sancionadora de la administración pública	27
I.5 Facultad Sancionadora municipal	29
I.6 Facultad Sancionadora Disciplinaria	31
I.6.1 Fundamento Constitucional de la facultad sancionadora disciplinaria.....	35
I.7 Facultad sancionadora administrativa general	38
I.7.1 Derecho Penal Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador.....	39
I.7.2 Fundamento constitucional del derecho administrativo sancionador general.....	42
I.7.3 El Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Mexicana.....	43
Conclusiones	45

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Introducción	47
II.1.- Los Principios Generales del Derecho	48
II.2.- Principios del Derecho Administrativo Sancionador	50
II.2.1 Principios del derecho administrativo sancionador en España	54
II.2.2 Principio de Supremacía Constitucional	57
II.2.3.- Principio de Legalidad	59
II.2.3.1 Concepto y fundamento.....	59
II.2.3.2.- Reserva de Ley.....	62

II.2.3.3.- Tipicidad.....	69
II.2.4 Principio de Proporcionalidad	72
II.2.5 Principio del Debido Proceso.....	75
II.2.5.1 Fundamento.....	75
II.2.5.2 Garantía de Audiencia	79
II.2.6 Principio Non Bis in Ídem.....	80
II.2.6.1 Finalidad	82
II.2.6.2 Fundamento.....	83
II.2.6.3 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador español.....	85
II.2.6.3.1 Concurrencia de sanción penal y administrativa	87
II.2.6.4 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador mexicano	89

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO SANCIONADOR ESPAÑOL

Introducción	93
III.1 Derecho Administrativo Sancionador en España	94
III.1.1. Recepción del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia española.....	96
III.1.2. El Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico español. 101	
III.1.2.1 Fundamento Constitucional.....	101
III.1.2.2 Fundamento Legal	105
III.2 Potestad sancionadora de las Entidades Locales en España.	111
III.2.1 La flexibilización del principio de legalidad en la potestad sancionadora de los Entes Locales.....	113
III.2.2 Fundamento de la Potestad Sancionadora Municipal	115
III.2.2.1 Los Entes Locales en la Constitución Española	116
III.2.2.2 En la Carta Europea de la Autonomía Local.	117
III.2.2.3 Fundamento legal de la Potestad Sancionadora Local.....	119
III.2.3 El principio de legalidad y las ordenanzas locales en la Jurisprudencia de los Tribunales españoles	126
Conclusión.....	133

CAPÍTULO CUARTO

AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL

Introducción	136
IV.1 Fundamento del Municipio en México.	137
IV.1.1 Constitucional	137
IV.1.2 Legal.....	140
IV.2 El Municipio en el Estado Federal Mexicano.	142
IV.3. Facultad reglamentaria municipal.	143
IV.3.1 Facultad reglamentaria municipal en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	146
IV.4 Facultad sancionadora municipal.	150
IV.5 Breves notas sobre autonomía	156
IV.6 Propuestas	157
IV.6.1 Derecho sancionador municipal como una disciplina autónoma.....	158
IV.6.2 Principios del derecho sancionador municipal.	165
Conclusión General	170
Fuentes de Información	172

INTRODUCCIÓN GENERAL

En la vida cotidiana todos estamos día con día propensos a cometer de manera intencional, sin intención o por desconocimiento de la norma, una infracción administrativa bien de carácter federal, estatal o municipal, lo cual nos llevaría al supuesto de ser acreedores a la imposición de una sanción administrativa por parte de las autoridades facultadas para ello; Pero que sucede cuando consideramos que dicha sanción es injusta y nos inconformamos ante su imposición, o más allá cuando no sabemos con precisión si dicha sanción es meramente legal.

Un ejemplo de lo anterior, es lo que ocurre en la Ciudad de México con las infracciones de tránsito capturadas mediante el sistema de fotomultas, caso en el cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que en la imposición de dichas sanciones por infracciones de tránsito la garantía de audiencia como parte esencial del debido proceso *no siempre es absoluta y puede ser objeto de excepciones*¹, esto nos permite advertir pues, que en la facultad sancionadora municipal no rige de manera estricta el principio del debido proceso y por lo tanto encuentra ciertas modulaciones cuando de sanciones municipales se trata.

Lo mismo sucede con el principio de legalidad contemplado en el artículo 21 Constitucional fracciones IV, V y VI, en cual se prevén ciertos límites cuantitativos para las sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía y que, en la realidad social, dichos parámetros muchas veces no son tomados en cuenta por las autoridades administrativas, lo cual nos lleva a pensar en una modulación o matización de un estricto principio de legalidad.

Lo anterior nos convence en la necesidad de entrar al estudio en el campo de la facultad sancionadora de la administración pública, pues como bien refiere el profesor español Alejandro Nieto *“nadie por muy escrupulosos que sea, puede alardear de no haber cometido alguna infracción administrativa; Nadie (cundo es detenido por la carretera, por la policía vial o visitado en su casa o empresa por los*

¹ Amparo en Revisión 1266/2017. Segunda Sala de la SCJN, p.28, consultado en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=227966>

*inspectores) puede estar seguro de salir ileso. En estos supuestos a lo único a lo que puede aspirarse es a que el acta se refiera a infracciones menos graves. Porque es sabido que, si la administración quiere, encuentra infracciones e infractores sin dificultad alguna*²; Sin embargo nuestro interés versará en la facultad sancionadora municipal o como lo llamaremos en adelante derecho sancionador municipal, y en los principios que debiesen regir en dicho campo del derecho, partiendo así de la siguiente pregunta: ¿Qué principios jurídicos rigen en el Derecho Sancionador Municipal, en el momento en que la administración pública municipal sanciona a un particular por la infracción a los reglamentos gubernativos y de policía?

Hipótesis

Sabiendo que, es de la Constitución Federal en su artículo 21 fracciones IV, V y VI, donde nace propiamente el derecho sancionador municipal, mismo que establece ciertos parámetros cuantitativos y principios rectores del derecho sancionador municipal, y que la administración pública podría estar vulnerando los derechos fundamentales de las personas al momento de imponer sanciones por la comisión de diversas infracciones municipales, ello por no atender a lo señalado por la Constitución.

Es necesario entonces ubicar al derecho sancionador municipal como una disciplina autónoma y por ende buscar o comenzar con la construcción de sus propios principios jurídicos que la rijan, y así garantizar el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas al ser sancionadas por la comisión de diversas infracciones administrativas municipales.

De la hipótesis anterior se desprenden pues los siguientes:

Objetivos

Generales:

² Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª. edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, p. 27

- 1) Identificar ciertos principios rectores para el derecho sancionador municipal, que garanticen la tutela más amplia a los derechos fundamentales de las personas y al mismo tiempo señalar cual sería el grado o intensidad con el que se aplicarían en esta rama del derecho.
- 2) Determinar claramente la autonomía del derecho sancionador municipal, y la diferencia existente con las demás facultades sancionadoras administrativas.

Específicos:

- 1) Delimitar y diferenciar las tres potestades sancionadoras de la administración pública que la misma doctrina mexicana recientemente ha iniciado a estudiar, para poder delimitar el ámbito de aplicación de cada una; así como analizar los conceptos jurídicos que forman parte de cada potestad sancionadora; y de ahí generar las bases para la existencia de una doctrina mexicana en materia de derecho sancionador municipal.
- 2) Analizar la evolución que han tenido los principios de la materia sancionadora penal respecto del derecho administrativo sancionador, y en su caso identificar cuáles serían los principios que debieren regir y ser observados por el derecho sancionador municipal.

Respecto de la metodología en el presente trabajo de investigación se acudió a los siguientes métodos:

a) Método Deductivo. Con este método se inició la presente investigación y se desarrolló el contenido de los demás temas que encontraremos a lo largo de la lectura de este trabajo, pues a partir del tema sancionador general se fue delimitando hasta llegar al derecho sancionador municipal que es el que nos ocupa.

b) Método comparativo. Con este método se realizó una investigación más amplia, pues debido al poco campo de estudio del derecho sancionador municipal en México fue necesario recurrir a fuentes de otros sistemas jurídicos internacionales, para así comparar analizar y tomar ejemplos de otros sistemas

jurídicos y buscar la forma de implementación de la mejor manera en nuestro sistema jurídico esto con el fin de contribuir al campo del derecho que nos interesa.

c) Método científico. Siendo este método uno de los principales en esta investigación pues es la clave para llegar a una conclusión jurídica verdadera puesto que se realiza sobre la base de una problemática jurídica actual, en este caso el de las infracciones y sanciones de carácter municipal, siguiendo los pasos propios de dicho método, esto es partimos de la identificación de una problemática, posteriormente analizamos y explicamos como sucede para finalmente comprobar o demostrar y llegar a una conclusión respecto del derecho sancionador municipal.

d) Método histórico. Con este método se abordó el origen del derecho sancionador administrativo y se conoció la evolución y cambios de los que ha sido objeto nuestro tema de investigación hasta llegar a las fechas actuales.

En esa tesitura en el presente trabajo de investigación abordaremos temas relacionados con el derecho administrativo sancionador y sus principios, así como las concepciones del mismo en otros sistemas jurídicos internacionales, también abordaremos de manera específica la facultad sancionadora municipal y ello nos dará pauta para poder establecer nuestras conclusiones y propuestas finales respecto de un derecho sancionador municipal autónomo y regido bajo sus propios principios que garanticen el respeto de los derechos de las personas cuando la administración pública las sanciones por haber cometido alguna infracción administrativa.

En el primer capítulo del presente trabajo de investigación primeramente trataremos de plasmar nuestro planteamiento del problema, para que ello nos sirva como base en el subsecuente desarrollo de los demás temas que conformaran este trabajo de investigación; Posteriormente nos dedicaremos a exponer y realizar un estudio teórico conceptual de la facultad sancionadora de la administración pública, partiendo de una diferenciación entre esta última y el ius puniendi del Estado, así como de diversos conceptos y postulados que son esenciales dentro del ejercicio de la facultad sancionadora de la administración pública, para finalmente establecer

la postura sostenida en el presente trabajo sobre la existencia de tres facultades sancionadoras administrativas, las cuales veremos desarrolladas en este primer capítulo y son: a) una facultad sancionadora administrativa general, b) una facultad sancionadora municipal, y c) una facultad sancionadora disciplinaria.

Es objeto del primer capítulo pues, determinar y lograr diferenciar la existencia de esas tres facultades sancionadoras administrativas y especialmente lograr identificar la diferencia existente entre la facultad municipal y general; lo anterior es necesario para poder desarrollar el segundo capítulo, por ser pues el derecho administrativo sancionador el que presenta un mayor desarrollo respecto de la otra facultad coercitiva solo entonces, partiendo de esa idea clara podremos pasar al siguiente capítulo que hace referencia a los principios del derecho administrativo sancionador.

En el capítulo segundo, de la mano de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicaremos amplios párrafos al análisis de principios inspiradores del derecho penal, que la Corte en sus pronunciamientos jurisprudenciales ha establecido debiesen ser aplicados al derecho administrativo sancionador ello por tratarse de una rama del derecho que al igual que el derecho penal busca la represión y sanción de las conductas ilícitas, sin embargo y como se verá en este capítulo, dichos principios tales como el principio de legalidad, de proporcionalidad, del debido proceso y de non bis in ídem, no son trasladables a la materia sancionadora administrativa de manera automática, pues requieren de modulaciones en las cuales atendiendo a la naturaleza propia del derecho administrativo sancionador le permitan ser aplicados de una manera que converjan con la naturaleza propia de dicho derecho.

Visto lo anterior el Capítulo tercero está centrado en el Derecho Sancionador Español, y de manera general se enunciarán algunas concepciones y postulados de aquel sistema jurídico y que han servido de guía para el desarrollo de los diferentes derechos sancionadores en los países de latino América, dentro de los que figuran nuestro ordenamiento jurídico mexicano; También y de manera importante en este capítulo tercero se entrará al estudio de la potestad sancionadora

de los entes locales en España, tema que es de especial relevancia por su relación con directa con el tema del presente trabajo de investigación.

Veremos respecto de la potestad sancionadora de los entes locales en España que dicha potestad encuentra fundamento en diversos ordenamientos estatales en España y hasta en la Carta Europea de la Autonomía Local, lo cual ha garantizado un desarrollo amplio de dicha potestad sancionadora, sin dejar de mencionar que la jurisprudencia de los tribunales españoles y la doctrina en este tema también ha sido basta y han traído como resultado una legislación reguladora de la facultad reglamentaria y sancionadora municipal que le otorga mayor autonomía a dicha potestad sancionadora de los entes locales.

Finalmente, en el artículo cuarto intitulado Autonomía del derecho sancionador municipal y como una introducción antes de las propuestas a enunciar, encontraremos algunos conceptos y teorías básicas respecto del municipio en México y su relación con el derecho sancionador municipal, pue consideramos importante hacer referencia primero a sus facultades reglamentarias y sancionadoras para con base en ello poder abordar nuestras propuestas de esta investigación, las cuales buscan proponer la construcción, estudio y desarrollo de un derecho sancionador municipal como una disciplina autónoma misma que encuentre fundamento y orientación en principios de derecho, propios y acordes a su naturaleza sancionadora.

CAPÍTULO PRIMERO

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Sumario: I.1 Potestad Punitiva del Estado (ius puniendi del Estado). I.2 Derecho de Policía. I.2.1 Orden Público. I.2.2 Fundamento Constitucional del Derecho de Policía. I.3 La sanción Administrativa. I.4 Facultad Sancionadora de la Administración Pública. I.4.1 Fundamento Constitucional de la potestad sancionadora de la administración pública. I.5 Facultad Sancionadora Municipal. I.6 Facultad Sancionadora Disciplinaria. I.6.1 Fundamento Constitucional de la facultad sancionadora disciplinaria. I.7 Facultad sancionadora administrativa general. I.7.1 Derecho Penal Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador. I.7.2 Fundamento constitucional del derecho administrativo sancionador general. I.7.3 El Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Mexicana.

Introducción

Como el título del presente capítulo lo indica en este apartado se hará referencia al Derecho Administrativo Sancionador, esté en cuanto a su marco conceptual que lo rodea y respecto de su contexto histórico por ello es importante dejar en claro cómo es que nace esta disciplina, la cual nos dará pauta más adelante para poder llegar al tema central del presente trabajo de investigación que es el Derecho Sancionador Municipal; En el desarrollo de este capítulo también se expondrá de una manera amplia la Facultad Sancionadora de la Administración Pública, vista desde las tres formas que la Constitución Federal establece de acuerdo con Ortega Maldonado es decir, la facultad sancionadora disciplinaria que encuentra su fundamento en los arts. 79, 109, 113, 114, 126, 127 y 134 constitucionales, la facultad sancionadora municipal que tiene sustento en los artículos 21 párrafos del IV al VI y IX y 115 constitucionales, y por último la facultad

administrativa sancionadora general, prevista en los arts. 89 fracción I, 21 párrafo IX, 40 y 73 fracción XXX³

En México no hemos tenido una doctrina sólida que se avoque al estudio del Derecho Administrativo Sancionador, en si es poca y casi nula pero valiosas las aportaciones que hemos tenido en esta área del derecho, incluso no figuraba dentro de los textos de resoluciones de nuestro más alto tribunal sino hasta el año 2006 que al emitir una tesis jurisprudencial (99/2006) utiliza por primera vez el concepto de derecho administrativo sancionador y precisamente para hacer referencia a la construcción de sus principios, tesis de la cual transcribimos su 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.⁴

Es rescatable que en dicha tesis la Corte no solo estableció las bases para la búsqueda y construcción de los principios que tendrían que regir al derecho administrativo sancionador, sino que dio por asentado que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal ambos son inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado (cuestión que más adelante será discutida pues desde ahora es conveniente dejar en claro que en este trabajo de investigación se buscara analizar y establecer que la facultad sancionadora de la administración pública manifestada en el Derecho Administrativo Sancionar es completamente autónoma del Poder punitivo del Estado, por lo cual es necesario dejar en claro desde ahora, que debemos entender por potestad punitiva del Estado y a que nos referiremos con Derecho administrativo sancionador teniendo en cuenta sus elementos que lo integran y las disciplinas con las que pudiese darse una confusión.

³ Ortega Maldonado, Juan Manuel (coord.), *“Justicia Tributaria y Derechos Humanos”*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, pp. 32-33

⁴ Tesis P./J. 99/2006, Semanario judicial y su gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p.1565

I.1 Potestad Punitiva del Estado (ius puniendi del Estado)

Narciso Sánchez Gómez dice que la potestad punitiva del Estado es una de las más altas manifestaciones del poder soberano de un Estado, pues esta potestad al ser ejercida por sus tres poderes que lo integran le permiten mantener la vigencia del derecho en aquellos casos en que los particulares o los servidores públicos quebrantan las leyes que son el sustento de la armonía social.⁵

Dicha potestad tiene al igual que la facultad sancionadora de la administración pública su fundamento en la Constitución, pues esta potestad se manifiesta con mayor medida en el derecho penal, esencialmente cuando surge la necesidad de castigar, reprimir o reprochar a los particulares o a los servidores públicos la violación a las leyes, esto es cuando cometen algún delito; Habría que referir en esta parte que el ejercicio de esta facultad punitiva del Estado, no recae en un solo poder como podría ser el judicial o el ejecutivo pues en dicha potestad intervienen los tres poderes del Estado y al mismo tiempo buscan la protección de las garantías y derechos fundamentales de las personas sobre las cuales se ejerce dicha facultad sancionadora.

Como se ha mencionado anteriormente dicha potestad sancionadora es ejercida por los tres poderes del Estado, iniciando por el poder legislativo que se encarga de crear las leyes que a su vez contemplaran los delitos, las infracciones, las sanciones y las penas que en su caso serán aplicables por la transgresión a dichas normas jurídicas; el poder ejecutivo se encargara de la vigilancia del respeto de las leyes así como de su ejecución y en su caso de la aplicación de sanciones administrativas; por su parte el poder judicial se encargara de la imposición de sanciones y penas por la violación de las normas expedidas por el poder legislativo y ejecutadas por el ejecutivo, así como también se encargara de la resolución de controversias que se susciten entre los particulares o entre estos y los poderes públicos.

⁵ Sánchez Gómez, Narciso, *"Segundo curso de Derecho Administrativo"*, 3ª ed., Porrúa, México, 2015, p.387

No perdamos de vista entonces que en esta facultad punitiva Estatal intervienen los tres poderes de la Unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en resumen dice Narciso Sánchez que el primero crea la norma jurídica para la convivencia social y reprimir los excesivos desvíos de gobernantes y gobernados, el segundo promulga y ejecuta las leyes mientras el tercero resolverá los conflictos que se susciten aplicando las penas y sanciones previstas en las leyes transgredidas⁶

No se omite mencionar que en esta manifestación punitiva del Estado se han realizado cada vez más cambios con el fin de proteger siempre los derechos humanos de las personas, pues independientemente de que en dicha potestad intervinieran los tres poderes del Estado para dar un equilibrio en su actuación, podemos mencionar entre esos cambios las no tan lejanas reformas constitucionales que vinieron a dotar de mayor certeza jurídica a los gobernados y ampliaron los derechos humanos y garantías judiciales de todas las personas, me refiero a la reforma del año 2008 en materia penal y las reformas de 06 y 10 de junio del 2011.

En ese mismo sentido Ángela Gómez dice que el poder punitivo del Estado constituye la potestad constitucionalmente legitimada de crear Leyes e Instituciones represivas que garanticen la protección de los derechos y bienes más importantes de nuestra Nación y de cada ciudadano,⁷ podemos entre ver en esta definición que el fin último de esta potestad es la protección de los derechos y bienes de los ciudadanos que forman parte del Estado (teniendo en cuenta que la teoría general del Estado contempla a la población como uno de sus tres elementos esenciales) esto a través de instituciones estatales encargadas de vigilar el cabal respeto el Estado de Derecho.

Antes de pasar a escribir un concepto propio de este poder punitivo del Estado es importante leer a Mir Puig quien sostiene que el poder sancionador del

⁶ *Ídem.*

⁷ Gómez Pérez, Ángela, *“Tutela legal a las contravenciones y delitos paralelos en Cuba”*, Tesis doctoral, La Habana, 2001, p.15

Estado, es, de una forma de control social lo suficientemente importante como para que, por una parte haya sido monopolizado por el Estado y, por otra parte, constituya una de las parcelas fundamentales del poder estatal que desde la Revolución francesa se considera necesario delimitar con la máxima claridad posible, como garantía del ciudadano.⁸

De lo anterior se puede concluir que la potestad punitiva del Estado es ese poder soberano y coercitivo que ejerce este último, a través de sus tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial para crear su propio sistema jurídico normativo, ejecutarlo y castigar en su caso las trasgresiones a dicho sistema normativo, esto con el fin de buscar el bienestar común de sus ciudadanos pero garantizando en todo momento los derechos esenciales de sus gobernados al momento de actuar como poder represor de conductas delictivas.

Una vez establecido cual es nuestro concepto de poder punitivo del Estado en el cual no figura la facultad sancionadora administrativa pasaremos a analizar el concepto de Derecho Administrativo Sancionador que es parte importante de este trabajo, anticipando como ya lo hemos referido anteriormente, que aun y cuando en México es poca la aportación que ha habido en este campo, buscaremos conceptos que en el contexto global han ido surgiendo y nos serán de utilidad para construir nuestra propia concepción de Derecho Administrativo Sancionador, sin embargo será necesario también establecer algunas cuestiones que nos permitirán llegar a la concepción actual del derecho que nos ocupa.

I.2 Derecho de Policía

Como anteriormente fue mencionado antes de poder entrar en el estudio del derecho administrativo sancionador es factible analizar elementos que intervienen en este y a su vez disciplinas o ramas del derecho que puedan ayudarnos a entender mejor el contexto del derecho administrativo sancionador.

⁸ Mir Puig, Santiago, *"Derecho Penal Parte General"*, 9a Ed., Reppertor, Barcelona, 2011. p. 39

Como el título indica en este apartado abordaremos el tema relativo al derecho de policía, el cual y de acuerdo con la doctrina es un derecho que viene de la mano con la potestad sancionadora del Estado y con la misma potestad sancionadora de la administración pública, pero que no significan lo mismo, cabría decir aquí que este derecho de policía nace al mismo tiempo que nace el Estado Constitucional de Derecho puesto que el Estado como forma de organización, en su conjunto se vale de su poder coercitivo y del auxilio de la policía para hacer cumplir sus leyes asegurando así sus propios intereses y al mismo tiempo asegurar el orden, la tranquilidad y la seguridad pública federal, estatal y municipal salvaguardando de esta manera los derechos de las personas.

Si bien es cierto el Estado tiene en todo momento la facultad de ejercer su poder coercible y auxiliarse del derecho de policía al ejercer su facultad punitiva, también es cierto que con mayor medida este poder de policía frecuentemente es identificado con la facultad sancionadora administrativa, pues a su vez el derecho de policía se concibe desde dos aspectos el primero con un fin represivo en el cual busca sancionar una infracción a las leyes o reglamentos gubernativos y de policía y un segundo aspecto desde el cual busca prevenir las conductas antisociales y así conservar el orden público.

Dice Andrés Serra Rojas que el régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coercitivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares los cuales dentro del concepto moderno de Estado deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública⁹

Por su parte Narciso Sánchez refiere que la palabra policía en general designa el régimen de derecho común de la policía administrativa es decir un conjunto de poderes dados de una manera general a las autoridades de policía para el mantenimiento del orden, la seguridad y la salubridad ¹⁰ es decir la policía general

⁹ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", 25ª ed., Porrúa, México, 2008, p. 589

¹⁰ Sánchez Gómez Narciso, "Segundo Curso...", *Op. Cit.*, p. 365

se refiere a los poderes o facultades coactivas conferidas a todas las autoridades para preservar la armonía social, las buenas relaciones entre los gobernados y gobernantes así como la seguridad y orden público en general.

En un sentido más común dice Delgado Mallarino que cuando se habla de policía se está ante concepciones como la paz, la convivencia pacífica, la armonía social, que el Estado está en obligación de garantizar en beneficio común.¹¹ Siguiendo a este autor podemos referir someramente algunas de las acepciones que él concibe respecto de la policía.

La policía como poder es la facultad constitucional que tiene el Estado para limitar las libertades individuales y derechos en beneficio de la comunidad, pues generalmente el desorden público es causado por el abuso de las libertades, haciendo posible de esta manera el ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas; La policía como función, es la actividad que ejercen los funcionarios llamados policías con el fin de preservar la armonía social y así garantizar el desarrollo de las actividades dentro del orden social;

1.2.1 Orden Público

Siguiendo las líneas anteriores y las acepciones de policía de Delgado Mallarino, otro aspecto más que habría que mencionar respecto del derecho de policía es su finalidad, que es meramente el orden público, entendido por Serra Rojas, como el orden de una ciudad o del campo, evitando perturbaciones sociales en la seguridad pública, la tranquilidad y la salubridad pública, que alteren la vida cotidiana de sus habitantes,¹² sin embargo Delgadillo es más ambicioso en su concepción de orden público pues el refiere que el orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la

¹¹ Delgado Mallarino, Víctor Alberto, "Policía derechos humanos y libertades individuales", Revista IIDH, Vol. 17, p. 2, en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr4.pdf> (consultado el 09 de junio del 2017)

¹² Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo" *Op. Cit.*, p. 593

seguridad, la tranquilidad, de la salubridad, la moralidad pública, el urbanismo y ciertos aspectos económicos ligados directamente con el orden público.¹³

El derecho de Policía como podemos percatarnos de los conceptos que hasta ahora se han venido dando no es un derecho meramente sancionador si no al contrario el fin último de este es la mera prevención de conductas que pudieran alterar el orden y la paz pública y llegasen a convertirse en infracciones o delitos que en su caso se encuentran sancionadas y ahí al derecho de policía actuaría como poder represor para evitar se siga alterando la armonía social, como vemos hasta aquí existen diferencias entre el derecho de policía y el derecho administrativo sancionador sin embargo puede darse a confusión, es por ello que se quiso abordar este aspecto antes de llegar al estudio del derecho administrativo sancionador que es el que nos ocupa en este capítulo.

1.2.2 Fundamento Constitucional del Derecho de Policía

Referido anteriormente que no podemos concebir al derecho de policía como derecho administrativo sancionador, es de importancia recurrir a su fundamento esto con el ánimo de poder dejar más clara la diferencia a la que hemos hecho alusión, y tomaremos como referencia esta vez a Ortega Maldonado Juan Manuel quien ha hecho una marcada y clara diferencia entre ambos derechos, parafraseándolo un poco, él refiere que el derecho de policía tiene su fundamento en los artículos Constitucionales 21 Párrafos IV, V y VI que dice:

“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.”¹⁴

...

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

¹³ Cfr. Delgado Mallarino, *Op. Cit.*, p. 3

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso”

Y el art 115 fracciones II y VII que dice:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”

esto por tratarse de reglamentos gubernativos y de policía de los cuales únicamente conocen los municipios, al estar dotados de autonomía constitucional para aprobarlos y expedirlos, mientras que el derecho administrativo sancionador tiene su fundamento en el art. 22 constitucional que a la letra dice:

“Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas

y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”

teniendo en cuenta que ante la infracción de un reglamento o ley administrativa se puede estar ante la imposición de una multa. ¹⁵

Como se aprecia es la Constitución la que textualmente nos da pauta a poder diferenciar entre el derecho de policía y el derecho administrativo sancionador, porque, mientras que en el derecho de policía la constitución establece pautas cuantitativas ante la infracción a un reglamento gubernativo y de policía, en el derecho administrativo sancionador, ante la imposición de una sanción solo se está ante el enunciado constitucional de no ser excesivas.

Otra diferencia que en líneas anteriores se ha mencionado es la mera naturaleza de ambas disciplinas jurídicas, esto es que mientras el derecho administrativo sancionador tiene como fin el sancionar las infracciones administrativas, el derecho de policía tiene como principal fin mantener el orden público y la tranquilidad social y en caso de ser perturbados reprimir coactivamente las acciones que den origen a esta alteración

I.3 La sanción administrativa

Hemos venido utilizando en reiteradas ocasiones el concepto de sanción administrativa, sin embargo no nos hemos detenido a poder analizar y establecer cuál sería la concepción más viable en este trabajo de investigación, puesto que la sanción es parte esencial de las disciplinas que hasta aquí se han venido mencionando y más aún para el derecho administrativo sancionador, que será objeto del siguiente subtema, por ello que José Roldan refiera: *“La aplicación de*

¹⁵ Ortega Maldonado, Juan Manuel, *“Elementos para la formulación de una teoría en materia de sanciones administrativas de carácter fiscal”*; *Obra Jurídica Enciclopédica, Derecho Tributario*, Vol. XXI, Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho; México 2013; p. 619

*sanciones es una facultad de la administración, que conjunta la vigilancia de la actividad y la aplicación de las sanciones*¹⁶

Para poder empezar con el análisis de la sanción considero conveniente empezar desde su concepto más común para así arribar a un concepto dentro de la materia que nos ocupa, vemos entonces que sanción es definida como: *“consecuencia legal, derivada de la infracción a una ley, reglamento o procedimiento técnico o legal establecido, que tiene por objeto disciplinar al responsable y prevenir su eventual repetición”*¹⁷ rescatamos aquí que la sanción es una consecuencia ante una infracción es decir es la consecuencia ante la transgresión de ordenamiento jurídico.

En la doctrina penal se entiende a la sanción como, la medida que un orden normativo dispone a fin de reforzar el respeto a las normas, y de remediar los efectos de su inobservancia¹⁸, es decir por sanción se entiende en sentido negativo, la consecuencia o el castigo que se produce tras la inobservancia de las reglas de conducta.

Algunas concepciones básicas de la sanción las encontramos en pensadores como Bentham o Kelsen, y las cuales referiré en estas líneas; Para Bentham la sanción era la consecuencia del incumplimiento de los deberes y, para él, la eficiencia del derecho obedecía a que la sanción era el único motivo para que los seres humanos actuaran de acuerdo con las normas jurídicas. John Austin por su parte, establece que la sanción es un elemento constitutivo del mandato del soberano. Por su parte Kelsen refería que la sanción era el elemento esencial de la norma, se trata de un elemento interno de la misma y constituye la consecuencia de toda norma jurídica.¹⁹

¹⁶ Roldan Xopa, José, “Derecho Administrativo”, Oxford, México, 2008, p.392

¹⁷ <http://diccionario.leyderecho.org/sancion/> (consultado el 08 de junio de 2017)

¹⁸ “Conceptos Jurídicos Fundamentales”, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p. 18, artículo consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/10.pdf>, (consultado el 08 de junio de 2017)

¹⁹ *Ídem*

Una concepción interesante respecto de la sanción es la que nos da el Dr. Cabrera Dircio pues él dice que en la convivencia social nace la sanción, esto por que dicha convivencia no siempre es armónica y al tornarse violenta requiere ser controlada por el orden jurídico a través de una sanción, esta, como medio de control social para quienes alteren la paz social²⁰

Enfocándonos en la materia que nos ocupa Narciso Gómez en su concepto de sanción administrativa nos dice que esta es una medida disciplinaria que impone el poder ejecutivo por medio de sus organismos o dependencias por las infracciones a los preceptos jurídicos de esa misma naturaleza, misma que debe dictarse mediante una resolución escrita por autoridad competente en donde se funde y motive la gravedad de la falta y su equivalente sanción.²¹

Por su parte Villasana Rangel refiere que *“en el basto mundo de las sanciones administrativas podemos identificar al menos dos tipos”*²²:

- a) Las que persiguen la protección del orden general, es decir que la administración no busca su propia defensa como organización, sino que justifica su potestad represora en la protección del orden social general.
- b) Las que buscan la autoprotección del aparato administrativo y que son fruto de una especial relación de sujeción, referentes propiamente al derecho sancionador disciplinario que más adelante será tema de esta capítulo.

Por último, citaremos al tratadista Miguel Acosta Romero, quien ha dicho que la sanción administrativa puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos

²⁰ Cabrera Dircio, Julio, *“Mediación penal y derechos humanos”*, Coyoacán, México, 2014, p. 111

²¹ Narciso Sánchez Gómez, *Op. Cit.*, 412

²² Villasana Rangel Patricia, *“Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario”*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 40, consultada en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2499/37.pdf>

pretendiéndose por medio de estas asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad.²³

De las anteriores definiciones son rescatables los siguientes puntos:

- a) La sanción es el resultado de la transgresión a un ordenamiento jurídico
- b) La sanción como medio de control social siempre tendrá como fin último la búsqueda de la sana convivencia social.
- c) La sanción como elemento coercitivo asegura el cumplimiento de la norma jurídica.
- d) La sanción Administrativa es la respuesta ante las infracciones cometidas a los ordenamientos de esa misma naturaleza es decir ordenamiento de carácter administrativo.
- e) La sanción administrativa, busca disciplinar al infractor de la norma administrativa y al mismo tiempo intenta evitar se vuelva a infringir la norma.

De lo anterior queda claro que la sanción es un elemento esencial dentro del Estado de derecho ya que está, en todas las ramas del derecho busca asegurar el cumplimiento del orden jurídico y a su vez mediante la imposición de castigos evitar la reiteración constate de transgresiones a las normas jurídicas, en la materia que nos ocupa es innegable que la sanción es un elemento central pues como su nombre lo indica Derecho Administrativo Sancionador, tiene como fin la imposición de sanciones por las infracciones a las normas administrativas.

No está de más recordar que en los anteriores párrafos se ha hecho referencia únicamente a las sanciones administrativas como resultado de las infracciones a las leyes administrativas, las cuales pudieren consistir en multas de carácter económico, o inhabilitaciones de cargos públicos, y que para no generar confusión hemos omitido el utilizar la pena como resultado de una sanción toda vez que consideramos que el termino pena alude más a una sanción de cárter meramente penal.

²³ Acosta Romero, Miguel, "Teoría General de Derecho Administrativo", 14ª ed., Porrúa, México, 2004,

I.4 Facultad Sancionadora de la Administración Pública

Se ha realizado hasta aquí el análisis de ciertos conceptos que nos son de utilidad al momento de llegar a este punto donde abordaremos la facultad sancionadora de la administración pública y sus respectivas manifestaciones, resumiendo un poco lo antes escrito ha quedado establecido nuestro concepto de Potestad Sancionadora del Estado, así como lo que entendemos por Derecho de Policía, y dentro de este el concepto de orden público, también hemos dejado hecho referencia a nuestra concepción en cuanto a la diferencia que existe entre el derecho de policía y el derecho administrativo sancionador, así como ha quedado asentado nuestra idea propia de sanción administrativa.

La facultad sancionadora de la administración pública, es entendida en la actualidad como derecho administrativo sancionador, incluso hemos visto que la mayoría de los tratadistas del derecho administrativo hacen referencia a esta facultad sancionadora de la administración pública como derecho penal administrativo o como derecho administrativo sancionador, contemplando en esta misma potestad las sanciones disciplinarias, correspondientes a los servidores públicos y las sanciones por infracciones a las normas de carácter administrativo federal, estatal e incluso municipales. Para ello es necesario enunciar en los siguientes párrafos las concepciones de diferentes autores respecto de esta facultad punitiva de la administración pública.

Es interesante citar primeramente a Narciso Sánchez quien sostiene que la potestad sancionadora de la administración pública es *“aquella facultad legal de carácter coercitivo o disciplinado que ejercen las dependencias y entidades del poder ejecutivo federal, estatal y municipal, para castigar, poner un escarmiento o propiciar un sufrimiento a los infractores de las leyes y reglamentos administrativos”*²⁴entiéndase entonces que es la competencia de los organismos que integran la administración pública para aplicar sanciones de naturaleza

²⁴ Narciso Sánchez, *Op. Cit.* p.389

administrativa por las infracciones cometidas a las obligaciones de hacer, no hacer o de tolerar establecidas en el orden jurídico administrativo para preservar el orden público y la armonía social.

En ese orden de ideas el autor antes citado nos dice que dicha potestad sancionadora de la administración pública ha sido de discusión desde el siglo pasado en razón de que nuestra Constitución Política no la establece de forma precisa, por lo que algunos estudiosos del tema consideran que las autoridades administrativas solo pueden castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, propios para el ámbito municipal, referentes a los bandos de policía y buen gobierno, y que por lo tanto diversas sanciones administrativas que imponen las autoridades federales y estatales, deben ser declaradas inconstitucionales, al igual que su actuación en este sentido, postura que como hemos visto encuentra su apoyo en el artículo 21 de nuestra Constitución Federal.

De lo anterior dice el autor que es necesario una reforma y adición al contenido del artículo constitucional antes citado, para que se le dé ms respaldo, presencia y claridad a la potestad sancionadora de la administración pública.²⁵ Sin embargo creemos que más allá de una reforma constitucional, dichas cuestiones se podrían superar teniendo en cuenta los postulados doctrinales y de la Suprema Corte respecto de la existencia de diversas manifestación sancionadoras administrativas las cuales necesitan de ciertos principio del derecho para su correcto y justo ejercicio.

Otro concepto de esta Potestad sancionadora que nos parece importante mencionar es el que nos da Vicente Montes diciendo, que *“la potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, facultad que se encuentra legitimada por la Norma Suprema de un Estado democrático”*.²⁶ En este concepto es destacable que el autor

²⁵ *Ídem*

²⁶ Vicente Montes, Freddy “Potestad sancionadora y procedimiento administrativo sancionador”, en http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf (consultado el 09 de junio del 2017)

da como pauta al ejercicio de este poder sancionador de la administración pública un procedimiento administrativo, que sin duda alguna está contemplado en nuestra legislación mexicana y sin ahondar mucho en su estudio podemos mencionar que dicho procedimiento se encuentra previsto en la ley federal de procedimiento administrativo, el cual contempla una serie de garantías protectoras de los derechos de los gobernados frente al ejercicio de este poder sancionador.

Trasladándonos un poco a la doctrina española y citando a uno de los principales exponentes del Derecho Administrativo Sancionador en España podemos encontrar a Alejandro Nieto, quien refiere que: tanto la doctrina como la jurisprudencia han aceptado genéricamente que “la potestad sancionadora de la administración forma parte, junto con la potestad penal, de los tribunales de un *ius puniendi* superior del Estado, que además es único, de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de este”²⁷ lo anterior dice el mismo autor es elevado como dogma, mismo que, como ya se ha referido se ha multiplicado y repetido en la mayoría de los sistemas jurídicos similares.

Es dogma como refiere Nieto, que la potestad sancionadora penal y la potestad sancionadora administrativa sean ambas manifestaciones punitivas del Estado, pero ahora solo nos ocuparemos de la segunda, aludiendo a ella por un lado como expresa Cano Campos, como al poder para imponer sanciones previstas en una ley luego de la comisión de una infracción previamente establecida y tipificada y por otro en términos distintos a la potestad de la administración para determinar mediante sus propias normas, las conductas que constituyen infracción administrativa y la sanción que las mismas lleva como consecuencia.²⁸

Respecto de la potestad sancionadora de la administración, *esta, ha sido definida por el Tribunal Supremo español como: “aquel poder jurídico reconocido por el ordenamiento, cuyo ejercicio exige que se concreten ciertas circunstancias fácticas determinantes del ejercicio del mismo en el plano de la legalidad aplicable.*

²⁷ Nieto García, Alejandro, “Derecho Administrativo Sancionador”, 5a. ed., Tecnos, España, 2012, p. 24

²⁸ Cano Campos, Tomas, “Las sanciones de tráfico”, Aranzadi Thomson-Reuters, España, 2011, p. 90

*Todo ejercicio de potestad por la administración genera una relación jurídica con el administrado, sometida al derecho administrativo, en la que la administración ocupa la posición de sujeto activo”.*²⁹

Además, el consejo de Estado Español ha señalado que la potestad sancionadora está integrada por un trio de facultades básicas, a saber: la de establecimiento, la de imposición y la de ejecución, mismas que como ya se ha mencionado marcan una diferencia entre la potestad sancionadora de los tribunales (refiriéndonos al derecho penal) y la potestad sancionadora de la administración; Ahora bien entendamos que la faculta de establecimiento es por esencia normativa, y se refiere a la determinación previa de las infracciones y sanciones, la facultad de imposición que presupone, la previa constatación de una infracción, se refiere a la aplicación de las sanciones administrativas, la cual requiere la previa identificación y determinación de los infractores mediante un procedimiento, esta facultad de imposición conlleva, además, la de imponer su ejecución.³⁰

La potestad sancionadora constituye pues una importantísima manifestación del poder jurídico de la administración pública, para el cumplimiento de sus fines. Se trata de una potestad de signo auténticamente represivo, que se ejercita a partir de una vulneración o perturbación de reglas preestablecidas. *Puede pensarse también en una finalidad preventiva de la administración si se tiene en cuenta que el simple hecho de poner un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, implica una amenaza latente, para quien, sin atender pacífica y voluntariamente, al cumplimiento de tales prescripciones las infringe involuntaria o deliberadamente.*³¹

Ahora bien, por ese carácter represivo de la potestad sancionadora, al poner en peligro el equilibrio de las relaciones entre el administrado y la administración, y más aún por el peligro de arbitrariedad, el ordenamiento jurídico, teniendo a la

²⁹ Sentencia de 20 de octubre de 1994, citada en Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Abogacía General del Estado, p. 101

³⁰ Abogacía General del Estado, “Manual de derecho administrativo sancionador”, Thomson Aranzadi, España, 2014, p. 102.

³¹ Bermejo Vera, José, “Derecho Administrativo, parte especial” 7a. ed., Thomson Civitas, España, 2009, p. 75

Constitución como norma base, establece importantes medidas y límites al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, medidas y límites que se traducen en principios garantistas y que han sido a su vez objeto de matizaciones jurisprudenciales y doctrinales.

De lo anterior queda de manifiesto e indudablemente que la administración pública goza de un amplio poder punitivo frente a las infracciones cometidas por los ciudadanos, pues ya lo veremos más adelante encuentra su fundamento en la propia constitución y leyes estatales, *todo ello “con el fin de alcanzar la consecución de sus objetivos genéricos constitucionalmente atribuidos y unos específicos legalmente asignados que posibilitan la realización de sus actuaciones incluso frente a la legítima oposición de los particulares. Lo anterior siempre condicionado por el omnipresente principio de legalidad”*³²

A todo lo anterior, es interesante la postura del profesor Nieto pues en su idea, considera que la fundamentación de la potestad punitiva de la administración, en el poder punitivo del Estado, *“resulta sospechosa, esto porque una vez integrada la potestad sancionadora de la administración en el ius puniendi del Estado, lo lógico sería, que aquella se nutriera de la sustancia de la potestad matriz, y, sin embargo, no sucede así, sino que la potestad administrativa a quienes 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”*³³

Habría pues que tener en cuenta en palabras del antes citado, *“lo que sucedería si fuera el Derecho público estatal, y no el Derecho Penal, el que inspirara realmente al derecho administrativo sancionador”*.

Pues como es sabido el derecho penal siempre se ha caracterizado por ser un derecho garantista que busca en todo momento la protección y garantía de los derechos del inculpaado, *“mientras que en el derecho público estatal, sin*

³² *Ídem*

³³ Nieto García, *“Derecho Administrativo... Op. Cit.”*, p. 24

menosprecio de las garantías individuales, pasa a primer plano la protección y fomento de los intereses generales y colectivos (en otras palabras si de verdad se creyera en el dogma de un ius puniendi único del Estado) habría que rectificar los planteamientos al uso, y trasladar al derecho administrativo sancionador desde los campos del derecho penal (que es donde ahora se encuentra) a los del derecho público estatal”³⁴ cuestión que en nuestra concepción pudiera resultar un tanto peligrosa, pues esta demás referir que en un sistema jurídico como el mexicano donde no hace mucho se ha empezado a dar pasos en la búsqueda de dar garantías y seguridad a los derechos de los ciudadanos frente al actuar represor de la administración pudiese justificarse un actuar arbitrario bajo las premisas de actuar en pro del interés colectivo.

Con lo anterior no se podría afirmar, que en el campo del Derecho público estatal y por ende en el del Derecho administrativo sancionador no se pudiese otorgar una cierta protección y respeto a las garantías y derechos de los inculpados, pues es sabido que en todas las ramas del derecho siempre se busca dar la garantía y certeza de proteger los derechos de las personas, especialmente cuando se está ante el actuar coercitivo de una autoridad, entendemos entonces que el Derecho público estatal y el Derecho administrativo sancionador *“están perfectamente capacitados para crear un sistema idóneo propio”³⁵* sin embargo, no ha sucedido así, por lo cual se suele recurrir a las técnicas garantistas del derecho penal, pero no de forma directa, pues siempre serán moduladas ante en Derecho administrativo sancionador.

En el derecho español la coexistencia de dos potestades sancionadoras es ampliamente conocido y ha sido desarrollado por diversos estudiosos del derecho, pero es destacable que en la existencia de estas dos potestades se han admitido dos interpretaciones muy diferentes: “o bien se trata de dos potestades independientes y con igualdad de rango, o bien la judicial es originaria y de ella se

³⁴ Cfr. Nieto Alejandro, *“Derecho Administrativo... Op. Cit., p. 25*

³⁵ *Ibidem*, p. 26

deriva la administrativa con rango complementario y hasta auxiliar, la primera postura es la tradicional mientras que la segunda aparece más recientemente”³⁶

En resumen, se puede advertir que la Potestad Sancionadora de la administración pública es autónoma e independiente de la potestad sancionadora del Estado, puesto que la administración pública se vale de su propio poder sancionador para poder ejercer su facultad coactiva, sin necesidad incluso de la intervención del poder judicial que se encarga de sancionar primigeniamente los delitos contemplados en las normas penales y de otras materias. Con lo anterior será prudente pasar al estudio de las facultades sancionadoras administrativas que como se ha mencionado con anterioridad se encuentran previstas en la Constitución Federal.

No está de más recordar que dada la similitud y la delgada línea que separan al *ius puniendi* del Estado de este *ius puniendi* de la administración pública en sus tres niveles, como lo refiere Góngora Pimentel es menester enfatizar que en ambas potestades sancionadoras se tiende a utilizar como instrumento el ejercicio de facultades coactivas con la finalidad de castigar o sancionar los delitos o en su caso las infracciones cometidas por los particulares.

Dicho lo anterior es evidente que en ambas manifestaciones punitivas, lo que está de por medio son los derechos y libertades de los particulares, luego entonces que es ciertamente necesario que en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, ésta se encuentre revestida de las garantías que en su momento son previstas y tuteladas cuando el Estado ejerce su potestad punitiva, a través del poder judicial y ejecutado por el ejecutivo; Lo anterior en concordancia con, la no tan lejana reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 donde se da un amplio reconocimiento de los derechos humanos a todas las personas, y más interesante dichos derechos se encuentran revestidos de ciertos principios que en su momento son guía y fundamento en su aplicación.

³⁶ Véase Nieto García Alejandro, *Op. Cit.*, p. 51, “el cual desarrolla en sus páginas subsecuentes una teoría de la potestad sancionadora de la administración autónoma.

Lo anterior nos lleva a reflexionar en el sentido de que teniendo como referencia a los derechos humanos y sus principios interpretativos, no se esta, tan alejado de la idea de que siendo un principio de trascendencia el “principio pro personae o pro homine” el cual busca en todo momento la aplicación de las normas que más protejan al titular de un derecho humano, este principio interpretativo pueda ser aplicado dentro la facultad sancionadora de la administración pública como lo es en el ius puniendi del Estado específicamente en el derecho penal.

Un principio más de estos derechos humanos que nos parece interesante mencionar y que se considera podría tener especial realce en la materia que nos ocupa es el enunciado por Miguel Carbonell, “el principio interpretativo de la fuerza expansiva de los derechos humanos” el cual puede ser aplicado tomando dos perspectivas, la primera en cuanto a la titularidad de los derechos (en este caso el intérprete debe extender cuanto sea posible el universo de los sujetos titulares, para que les llegue al mayor número de personas la protección de los derechos) y la segunda en cuanto a su eficacia horizontal y vertical de los derechos.³⁷ Lo anterior teniendo en cuenta que si ante el ejercicio del ius puniendi del Estado se prevén ciertas garantías y derechos a las personas objeto de esta facultad, no se puede ignorar que de acuerdo con este principio interpretativo también serían previstos esos derechos y garantías a las personas que se encuentre ante una sanción de carácter administrativo esto por la mera expansión de los derechos humanos.

I.4.1 Fundamento Constitucional de la potestad sancionadora de la administración pública

Como se ha venido escribiendo no es muy clara la naturaleza y fundamento constitucional de esta potestad sancionadora de la administración pública, pues incluso algunos estudiosos del derecho han tratado de limitar este fundamento

³⁷ Comentario de Miguel Carbonell, en la Revista *Ius et Praxis* Año 10 N° 1 : 409- 417, 2004, respecto de la obra titulada “*la interpretación de los derechos fundamentales*” de Carpio Marcos, Edgar, Palestra, Lima, 2004

constitucional exclusivamente en el art. 21 constitucional que solo se limita a la sanción de las infracciones administrativas a los reglamentos gubernativos y de policía sin embargo como dice Narciso Sánchez “esta cuestión va más allá toda vez que el principio de legalidad que rige a la institución en comento tiene respaldo en otros preceptos de Constitución Federal”³⁸ por ello de manera breve y a manera de lista nos proponemos enunciar en las siguientes líneas.

- a) De importancia en esta potestad punitiva de la administración pública el art. 16 constitucional, el cual reza que nadie puede ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la casusa legal del procedimiento, dicho lo anterior podemos entre ver que ante el ejercicio de la potestad sancionadora en comento deben revestir cierta garantías legales que tengan como resultado la validez y eficacia de las sanciones administrativas impuestas a los gobernados.
- b) No está de más recordar únicamente las condiciones establecidas en el art. 21 constitucional, respecto de la facultad y competencia de la autoridad administrativa municipal para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, pero que indiscutiblemente forma parte de la potestad sancionadora de la administración pública.
- c) El art. 22 también es observable para hablar de la potestad sancionadora de la administración pública, este al prohibir la imposición de multas excesivas, y hacer referencia a la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretado para el pago de multas e impuestos
- d) Uno de los fundamentos de mayor peso de esta Potestad es el art. 89 fracción I de la Constitución Federal, en este se faculta al ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por dicho congreso, implicando la expedición de los reglamentos administrativos a fin de facilitar su aplicación y ejecución por el mismo poder.

³⁸ Sánchez Narciso *Op. Cit.* p. 393

- e) El art. 73 fracción XXX que refiere: “El congreso tiene facultad... Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” de tal manera que la facultad sancionadora del Poder ejecutivo es fijada por el poder legislativo al expedir las leyes administrativas que tipifican las infracciones o faltas a las normas administrativas y desde luego al enunciar las distintas sanciones que pueden aplicarse a las personas que resulten responsables de dichas infracciones.
- f) Los arts. 109 y 113 respecto de la expedición de leyes de responsabilidad de servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter incurran en responsabilidad.

Para finalizar este apartado y como nota final siguiendo los postulados de Ortega Maldonado que anterior se han referido, es preciso mencionar que en los siguientes subtemas se pretenderá identificar las diferencias entre las tres facultades sancionadoras administrativas que en dicha teoría son constitucionalmente autónomas incluso del mismo ius puniendi del Estado.

I.5 Facultad Sancionadora municipal

Esta potestad como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones encuentra sustento en el art. 21 constitucional párrafos IV, V y VI, así como en el art.115, esto es que el art. 21 al contemplar que, la sanción por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía compete a la autoridad administrativa se da por entendido que esta facultad es meramente municipal pues en el ámbito de su autonomía y facultades compete a los municipios la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía o como los conocemos Bandos de Policía y Buen Gobierno, es prudente mencionar que no, cabría entonces la posibilidad de ciertas cuestiones, que nos llevarían a suponer que el derecho sancionador municipal forme parte de un solo derecho administrativo sancionador en general puesto que de una lectura integral del ordenamiento antes referido podemos percatarnos que las sanciones y preceptos constitucionales no son los mismos para el derecho sancionador de

carácter municipal que para el derecho administrativo sancionador que se encarga de las sanciones a infracciones de carácter general.

Esto es así pues atendiendo a su mera naturaleza mientras que en el primero la autoridad administrativa es de rango esencial municipal, en la segunda pudiese referirse a autoridades de los tres niveles de gobierno cuando no se traten infracciones a Bandos de policía y gobierno; Algunas cuestiones que son convenientes enunciar para poder entender porque referimos que esta facultad sancionadora es meramente municipal y por lo tanto diferente y autónoma de del derecho administrativo sancionador son las siguientes:

- a) Atendiendo a las pautas cuantitativas de las sanciones que enuncia el citado artículo 21 al referir que, “...consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas” podemos establecer que dichas sanciones son como resultado ante la posible infracción a un reglamento gubernativo y de policía; por lo cual no se tendría congruencia al intentar o querer sancionar una infracción a una ley administrativa de carácter general, con las sanciones previstas en dicho artículo. Entendamos entonces que estas sanciones, están previstas únicamente ante la trasgresión a un bando de policía y buen gobierno que tienen como finalidad la conservación del orden y la paz pública y en caso de ser transgredido, se busca la forma de reprimirlos y a su vez evitar una nueva infracción hablamos pues de cuestiones meramente preventivas.

Ahora bien haciendo alusión a lo que anteriormente se escribió una infracción administrativa general no podría ser sancionada como se ha venido entendiendo desde hace tiempo, atendiendo a los preceptos del 21 constitucional, esto por mera lógica y atendiendo como lo hemos referido a su naturaleza pues las leyes administrativas generales tergiversan en un gran campo de acción tenemos así leyes administrativas en materia ambiental, económica, de comunicaciones, entre otras, y como es evidenciado no se

podría o más bien no se debería sancionar una infracción general como una infracción de naturaleza meramente municipal y tampoco intentar tomar como base o pautas lo estipulado por el precepto constitucional antes referido, cuando en otro precepto constitucional se enuncian a criterio personal las pautas para la ejecución de las leyes administrativas de carácter general refiriéndome desde luego a lo establecido en el art. 89 fracción I constitucional.

- b) De lo anterior también queda claro que las sanciones contempladas para las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía son exclusivamente tres, trabajo en favor de la comunidad, arresto hasta por 36 horas y en su caso multa la cual está delimitada por ciertos parámetros cuantitativos que el artículo antes citado establece; Dicho lo anterior y con el ánimo de afianzar lo sostenido en cuanto a la diferencia entre derecho sancionador de carácter municipal y derecho administrativo sancionador general, en el otro extremo podemos percatarnos que en cuanto a las sanciones impuestas por transgresiones a leyes administrativas estas o en su mismo contenido o a través de sus reglamentos enuncian sus propias sanciones las cuales por mencionar algunas consisten en multa, amonestaciones con apercibimientos, clausuras entre otras. Es visible pues que el tratamiento sancionador es diferente en el ámbito sancionador municipal y general.

I.6 Facultad Sancionadora Disciplinaria

Parafraseando a Andrés Serra Rojas, es de nuestro conocimiento que la administración pública tiene a su cargo las funciones de servicios públicos y de los servicios administrativos que prestan los servidores públicos y para mantener el orden, la unidad y la regularidad de los mismos dispone del poder disciplinario de sancionar a quienes detentan un cargo público.³⁹

Por cuanto a esta potestad sancionadora tenemos que aun y cuando se ha concebido como parte integrante del derecho administrativo sancionador es un tanto

³⁹ Cfr. Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p.615

más clara la diferencia que existe entre facultad sancionadora disciplinaria y el derecho administrativo sancionador, el primero se encarga de la sanción por infracciones realizadas por los servidores públicos mientras que el segundo sanciona las infracciones de servidores públicos y particulares a las leyes administrativas. Para ello habrá que definir cuál sería nuestro concepto de derecho sancionador disciplinario analizando primeramente las concepciones de diferentes estudiosos en la materia.

Para Serra Rojas este derecho sancionador disciplinario implica un régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos, dice también que este poder disciplinario se aplica a todos los funcionarios y empleados de la administración pública en sus tres niveles, federal, estatal y municipal.⁴⁰

Respecto de esta facultad disciplinaria de la administración pública, nos parece importante citar a la Corte Constitucional Colombiana la cual ha dejado en claro una amplia concepción de Derecho Sancionador Disciplinario diciendo que este comprende el conjunto de normas sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el estado constitucional, conforme a las instituciones encargadas de materializar la función de control disciplinario, externo e interno, propugna el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los funcionarios públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. En suma, un sistema de control social e institucional que busca garantizar el cumplimiento de los fines y funciones atribuidos al Estado; y en la medida en que determinadas conductas de aquellos que afecten tales objetivos por desconocimiento del principio supralegal del interés público al infringir el instrumento normativo vigente, corresponde a la administración pública aplicar las

⁴⁰ *Ídem*

sanciones que el injusto amerita, previa incoación y trámite de proceso, investigación o expediente, rodeado de los derechos y garantías descritos⁴¹

Es rescatable del concepto antes citado que, en México, este derecho sancionador disciplinario ha tenido sino el mismo al menos un trato similar, por parte de nuestro Suprema Corte, incluso como veremos más adelante esta facultad sancionadora se encuentra revestida de fundamento constitucional y legal que al mismo tiempo garantizan el respeto a los derechos de los particulares, como servidores públicos al momento en que la administración pública ejerce su facultad sancionadora.

Ahora bien considero oportuno enunciar las características de esta facultad sancionadora disciplinaria para poder dejar sentada la diferencia entre la antes mencionada y el derecho administrativo sancionador, que como se ha dicho su diferencia es notablemente indiscutible, para ello seguiremos de cerca los enunciados hechos por Fernández Córdova⁴²:

- a) El derecho disciplinario está integrado por normas que les exigen a los servidores públicos determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente del órgano o rama a la que pertenezcan.
- b) El fundamento de las sanciones disciplinarias se basa en la necesidad de realizar los fines estatales que le impone un sentido al ejercicio de la función pública.
- c) El ejercicio del derecho disciplinario no compromete la libertad personal de los sujetos disciplinados, pues la administración pública actúa con su

⁴¹Sentencia c-181 de 2002, Corte Constitucional Colombiana, en <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Providencias/02-C-181.htm> (consultada el 10 de junio del 2017)

⁴² Fernández Córdova, James, et al. "El injusto en el derecho disciplinario." Revista de Derecho Penal y Criminología, vol. 34, no. 97, 2013, p. 159, en: +. Informe Académico, go.galegroup.com/ps/i.do?p=IFME&sw=w&u=fondoconacyt&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA390871417&asid=e7b72e1c70ddfb4e389cb98aa5063d4d. (consultada el 03 de junio de 2017)

poder sancionador solo cuando se transgreden las normas administrativas de comportamiento dirigidas a los servidores públicos.

- d) La sanción en el derecho disciplinario se basa en la infracción de deberes funcionales.
- e) El derecho disciplinario comprende, por una parte, el poder disciplinario y el conjunto de norma a través de las cuales se ejerce el poder disciplinario.

Por otro lado Delgadillo Gutiérrez intenta demostrar la existencia de un derecho disciplinario en la función pública, como rama especializada del Derecho, en razón de la existencia de sus propios principios, normas, procedimientos y órganos disciplinarios relativos a un fenómeno particular.⁴³

Como podemos observar esta potestad sancionadora disciplinaria contempla fundamentos que nos llevan a dar mayor sustento a los postulados sostenidos respecto de concebir que la potestad sancionadora de la administración pública se encuentra manifestada a su vez en tres facultades sancionadoras autónomas constitucionalmente 1) facultad sancionadora municipal, 2) Facultad sancionadora disciplinaria y 3) facultad sancionadora administrativa general.

Previo a enunciar el fundamento constitucional que da sustento al derecho sancionador disciplinario se puede advertir a manera de conclusión que este derecho, aunque a inicios del Estado moderno Constitucional no estaba bien reconocido y delimitado, con el tiempo ha ido teniendo un auge de trascendencia pues como medio de control disciplinario tiene como fin último el sano y ético desarrollo de la actividad administrativa pública ejercida por los funcionarios

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, "El derecho disciplinario de la función pública", Instituto Nacional de la Función Pública A.C., México, p. XVIII obra consultada en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ServicioPblicoyAdministracinPblica/documentos/Derecho%20Disciplinario%20de%20la%20Funcion%20Publica%20-%20INAP.pdf> (consultada el 03 de junio de 2017)

públicos en turno, contribuyendo así al bienestar social y al Estado Constitucional democrático.

I.6.1 Fundamento Constitucional de la facultad sancionadora disciplinaria

Establecido que el derecho sancionador disciplinario es aquel que se encarga de sancionar las conductas infractoras de los servidores públicos realizadas en el ejercicio de sus funciones que la misma administración pública le ha encomendado, y que estas sanciones se encuentran prevista en los diferentes ordenamientos administrativos y en la misma Constitución nos ocuparemos ahora de su fundamento constitucional que es el que nos da pauta a poder hablar de un derecho sancionador disciplinario.

En lo que respecta al fundamento del derecho sancionador disciplinario podemos observar que es un tanto amplio y considero que es parte de las razones del porque este derecho se encuentra bien diferenciado de las facultades sancionadoras administrativas, pasemos pues a los preceptos constitucionales que son raíz de este derecho, primeramente, vemos que el art 79 referente a la Auditoria Superior de la federación párrafo quinto fracción IV dice:

*“La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:
IV.- Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.”*

...

El art. 109 más específico y uno de los mayores fundamentos de este derecho sancionador disciplinario establece en lo que nos interesa:

“Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

...

Otro artículo de especial relevancia es el 113 constitucional pues este contempla las bases de un sistema nacional anticorrupción que busca como fin último la prevención y sanción de las transgresiones a la ley que pudiesen cometer los servidores públicos en el ejercicio de su poder.

Art. 113 El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

...

El art. 114 en su tercer párrafo establece:

“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años”

El Art. 126 refiere que:

“No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”

Artículo 127. Respecto de las remuneraciones a los servidores públicos establece:

“Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades”

El art. 134 de la misma Carta Magna respecto de los recursos económicos reza:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”

Como podemos ver los cinco primeros fundamentos constitucionales buscan regular el ejercicio funcional de los servidores públicos dentro de las distintas áreas de la administración pública en sus tres niveles, es notable también que la misma constitución busca el ejercicio de estas funciones publican bajo supuestos de carácter moral como la lealtad, honradez la imparcialidad incluso en un ámbito de legalidad. Podemos ver también que en los tres últimos artículos que se citaron se busca la mayor transparencia en cuanto al uso de los recursos públicos, estaría por demás recordar que si bien es cierto los servidores públicos no deciden la manera y forma del gasto público (facultad que es propia la cámara de diputados, manifestada en la discusión y aprobación del presupuesto anual) estos se encargan de ejecutar y ejercer su gasto, es por ello que la Constitución busca de cierta manera garantizar su ejercicio en un plano de legalidad y justicia.

A manera de conclusión del presente subtema podemos referir como se ha visto en anteriores párrafos que la facultad sancionadora disciplinaria cuenta con sus características y naturaleza propia para poder concebirla como una potestad disciplinaria constitucionalmente autónoma y no ligarla o concebirla como se ha venido haciendo, a un solo derecho administrativo sancionador el cual hemos visto y abundaremos más adelante hace referencia a la facultad sancionadora administrativa general, la cual ha tenido un desarrollo y estudio en los últimos años significativo, ya lo dice José Roldan, dentro del derecho sancionador no se incluye al derecho disciplinario de los servidores públicos, ya que si bien en ambos casos se está ante sanciones se derivan de relaciones jurídicas diversas y se diferencia su tratamiento.⁴⁴

I.7 Facultad sancionadora administrativa general

Podría llegarse a confundir este sub título con el apartado I.4 del presente capítulo sin embargo es menester referir que en aquel hacíamos referencia a una concepción de *ius puniendi* de la administración pública, la cual referíamos es concebida por la mayoría de los tratadista como una manifestación paralela al *ius puniendi* del Estado, y dentro de la cual se pretende concebir en la misma manera trato y aplicación legal, a las facultades sancionadoras ampliamente referidas como la disciplinaria, la municipal y la administrativa general, cuestión que no compartimos por los motivos ya vertidos.

Sin embargo es importante dejar en claro que en las siguientes líneas haremos referencia a esa tercera facultad sancionadora administrativa que como el título lo indica es general, ya hemos visto hasta aquí que por un lado el derecho sancionador disciplinario tiene como campo de acción precisamente las sanciones a los servidores públicos que infrinjan las leyes administrativas en el ejercicio de su función pública, por otro lado el derecho sancionador municipal ya detallado

⁴⁴ José Roldan Xopa, *Op. Cit.*, p. 388

anteriormente y como vimos el que más controversia ha generado en esta confusión de facultades sancionadoras, tiene como finalidad única la sanción a los particulares por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;

Luego entonces la pregunta que surge es ¿Qué facultad regula la infracción a los reglamentos y leyes administrativas diferentes a los reglamentos gubernativos y de policía, refiriéndonos pues a leyes que forman parte de la administración pública, como las fiscales, ambientales, o económicas o incluso de seguridad pública federal? Es ahí pues donde ubicamos a esta facultad administrativa sancionadora general, la cual, a nuestro parecer, en la doctrina actual e incluso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación es entendida con el término general de Derecho Administrativo Sancionador.

I.7.1 Derecho Penal Administrativo y Derecho Administrativo Sancionador

El derecho penal administrativo ha sido relegado por lo que ahora llamamos derecho administrativo sancionador sin embargo es interesante, y para mayor entendimiento del derecho administrativo sancionador es por eso que analizaremos lo referido por James Goldschmidt, quien refería que el derecho penal administrativo es el conjunto de aquellas disposiciones mediante la cual la administración estatal encargada de favorecer el bienestar público estatal vincula a la transgresión de una disposición administrativa como supuesto de hecho una pena como consecuencia administrativa,⁴⁵ la pena no es una pena de corrección o seguridad pero tampoco una mera pena de intimidación, se trata más bien de una simple pena de orden.

Para el autor antes citado la delimitación entre el derecho penal administrativo y el derecho penal no es absoluta sino relativa depende de la concepción local y por lo tanto esa delimitación debe ser realizada por la legislación y preferentemente mediante una enumeración de cada caso.⁴⁶

⁴⁵ Goldschmidt James, citado por Lomelí Cerezo, Margarita, *"Derecho Fiscal Represivo"*, Porrúa México, 1997 p. 120

⁴⁶ *Ídem*

Por su parte Andrés Serra afirma que el Derecho Penal Administrativo es *“la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público y para lograr el eficaz funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades que regulen el interés general. En este segundo régimen de sanciones la administración tutela el orden social general u orden público”*.⁴⁷ Dice este autor que el derecho penal administrativo como disciplina autónoma debe estudiarse con independencia de cualquier rama del derecho, en particular del derecho penal con el cual guarda cierta afinidad más no relación de dependencia.

Es destacable de la anterior definición que, si bien se hablaba de un derecho penal administrativo por considerarse a las infracciones administrativas como ilícitos administrativos que a su vez podían ser castigados por el derecho penal, vemos también que ya se empezaba a concebir una idea de un derecho autónomo del derecho penal, el cual contemplara esencialmente las sanciones a los ilícitos administrativos, aunque para ello tenía que auxiliarse de los principios del derecho penal.

Es claro que aun y cuando se tenía la idea de una potestad penal administrativa autónoma del derecho penal, esta no logra consolidarse, dando pauta a lo que ahora llamamos derecho administrativo sancionador el cual a diferencia del derecho penal administrativo surge, con una naturaleza diferente pues en esta nueva rama del derecho ya no se habla de ilícitos administrativos y penas como castigos por las violaciones las leyes meramente administrativas, sino más bien ventilamos en esta, la idea de infracciones y sanciones administrativas.

Entraremos ahora al análisis del concepto que nos atañe no sin antes parafrasear algo a Góngora Pimetel, quien refiere que no ha sido fácil la ubicación de este derecho lo que ha generado confusión e incluso ha llevado a la imposición

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.*, p. 617

de sanciones carentes de las garantías que otorga en derecho penal, por lo cual considera que este derecho se encuentra en una etapa muy temprana lo cual amerita de un campo de estudios y análisis.⁴⁸

Siguiendo a Ossa Arbeláez Jaime⁴⁹ no omitimos el mencionar someramente las teorías que él enuncia respecto del desarrollo de este derecho administrativo sancionador y son las siguientes:

- a) Una teoría autonomista, que lo identifica como un derecho penal administrativo con naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.
- b) Teoría de la dependencia relativa con el derecho penal, esta teoría considera que el derecho sancionador administrativo necesita de los principios del derecho penal.
- c) Teoría de un derecho administrativo sancionador esta teoría reconoce una etapa de construcción del derecho administrativo sancionador y establece que los principios que en su momento debieran regir a este derecho más que pertenecer al derecho penal pertenece al control y delimitación del ius puniendi.

En resumen Góngora Pimentel nos dice que por tratarse de una rama del derecho que en México, empieza a sentar sus bases tanto doctrinalmente como jurisprudencialmente, y con el ánimo de no incurrir en violaciones a las garantías de las personas al momento de aplicar este derecho se debe estar ante la observancia de los principios rectores del derecho penal como, el debido proceso, el principio de legalidad, imparcialidad, nulla pena sine lege, non bis in ídem, reserva de ley, in dubio pro-reo, entre otros.

⁴⁸ Góngora Pimentel, Genaro David, "El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia mexicana", en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>, (consultada el 27 de julio del 2016), p. 258

⁴⁹ Ossa Arbeláez Jaime, citado por Góngora Pimentel, *Op. Cit.*, p. 259

Un concepto de derecho administrativo sancionador concebido en España es el siguiente: *Conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas.*⁵⁰

Podemos entender que el derecho administrativo sancionador es desde su concepción una rama del derecho autónoma que surge de la facultad que tiene la administración pública para sancionar bajo ciertos principios constitucionales las infracciones a las leyes de naturaleza administrativa, y que no se encuentra en los supuestos de pertenecer o bien al derecho sancionador municipal o al derecho sancionador disciplinario, no quedaría al aire mencionar pues que en la construcción de este derecho administrativo sancionador, como refiere Ortega Maldonado, tenga que recurrir a los principios del derecho penal para proteger a las personas ante el ejercicio de este derecho por parte de la administración pública, esto mientras que se consolidan los principios que tuviesen que existir a la par del derecho administrativo sancionador.

I.7.2 Fundamento constitucional del derecho administrativo sancionador general

Ya hemos referido con anterioridad que al igual que las anteriores facultades sancionadoras esta facultad administrativa sancionadora general o derecho administrativo sancionador tiene su fundamento en la Norma Fundamental Mexicana por lo cual se considera es pues meramente autónomo de las demás facultades sancionadoras administrativas, el art. 89 fracciones I que a la letra dice:

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.*

...

⁵⁰ Abogacía General del Estado, *“Manual de derecho administrativo sancionador”*, Thomson Aranzadi, España, 2014, p.

Aun y cuando no es demasiado expresivo el presente artículo se puede entender que el poder ejecutivo manifestado a través de la administración pública tiene la facultad de proveer en la esfera administrativa es decir de crear los reglamentos a las leyes que expida el congreso y más aun a las leyes que le son propia de su área administrativa, dichos reglamentos son los que contiene las sanciones que en caso de infracciones a dichas leyes se impondrán a los infractores, las cuales como anteriormente ya se dijo pueden ser amonestaciones, multas, arresto hasta por 36 horas, clausuras, entre otras, buscando así la exacta observancia del orden jurídico.

I.7.3 El Derecho Administrativo Sancionador en la Jurisprudencia Mexicana

Como se dijo al inicio del presente capítulo ha sido poca y un tanto pobre la aportación que hemos tenido en el campo del derecho administrativo sancionador, esto por parte de nuestra doctrina la cual aún divaga en las concepciones y conceptos administrativos que desde el siglo XX se han sostenido y no han podido ser superados a la luz de una demandante globalización del Derecho.

Avocándonos en el tema del subtítulo y como se mencionó en un principio es hasta el año 2006 donde el concepto de Derecho Administrativo Sancionador nace en la jurisprudencia mexicana, para ello nos permitiremos transcribir dicha tesis 99/2006 que lleva por 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.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo 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. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en

uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, 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. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.⁵¹

Se ha considerado dejar este apartado al último de este primer capítulo, esto, porque como se puede apreciar que en dicha tesis se concibe al derecho administrativo sancionador como una manifestación del ius puniendi del Estado, cuestión que hemos tratado de dejar aclarada desde nuestra trinchera de estudio pues hemos considerado que aun y cuando esta facultad sancionadora tenga que recurrir a principios garantes de naturaleza penal, en primer lugar y como lo ha establecido la misma tesis no se trasladarían de una manera automática esto por la su distinta naturaleza sustantiva, es decir estos principios serian aplicables con ciertos matices o modulaciones, y al respecto la misma Suprema Corte en una contradicción de tesis resolvió creando la siguiente tesis jurisprudencial que lleva por rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. ⁵²

⁵¹ Tesis P./J. 99/2006, Semanario judicial y su gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, p.1565

⁵² Tesis P./J. 43/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. I, junio de 2014, p. 47.

Sera interesante ver pues como la misma jurisprudencia ira abonando en este campo del derecho administrativo sancionador, pues recientemente en una tesis aislada emitida por un tribunal colegiado se establece que el ius puniendi del Estado no regula un asunto de naturaleza meramente administrativa, dicha tesis lleva por rubro: COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY FEDERAL PARA LA PREVENCIÓN E IDENTIFICACIÓN DE OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA Y SU REGLAMENTO, QUE NO REGULAN EL IUS PUNIENDI DEL ESTADO. CORRESPONDE A UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.⁵³

No se omite mencionar que de una lectura a la sentencia ejecutoria que dio origen a la tesis antes citada nos parece interesante mencionar que dicho tribunal colegiado sostiene que *“no debe confundirse la facultad punitiva del Estado con la obligación de garantizar la seguridad pública y el orden social nacional”* ... *“ahora bien fuera del ámbito del ius puniendi, también se encuentra la facultad del estado de adoptar medidas legislativo administrativas, necesarias para prevenir posibles conductas antisociales”* ... cuestión que de cierta manera y no específicamente viene a contribuir a lo que en este primer capítulo se ha sostenido respecto de la independencia y autonomía del derecho administrativo sancionador respecto del ius puniendo del Estado.

Conclusiones

A manera de conclusión de este primer apartado es prudente resumir lo que en líneas anteriores se ha querido establecer, partiendo de la idea principal de este capítulo en la cual se ha venido sosteniendo la necesidad de distinguir una diferencia clara primeramente entre el ius puniendi del Estado y la Facultad sancionadora de la administración pública o también llamado ius puniendi de la Administración Pública, cuestión que principalmente tiene su fundamento en que la

⁵³ Tesis I.6o.P.65 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. III, Junio de 2015, p.1966

potestad punitiva del estado esta revestida de ciertas características como la participación de los tres poderes del Estado para su pleno ejercicio sancionador, cosa que en la potestad sancionadora de la administración pública no sucede, si bien es cierto las leyes pueden estar expedidas por el congreso en cuanto a su ejecución y sanción es únicamente la administración pública la encargada de dicha función.

Otro aspecto que hemos pretendido evidenciar es la diferencia existente entre las facultades sancionadoras administrativas pues como se aterrizó anteriormente dichas facultades son comúnmente concebidas como un solo derecho administrativo sancionador, aspecto que en la práctica nos puede llevar a la posible transgresión de derechos y garantías al momento de sancionar administrativamente, recordando esta diferencia hemos dicho que de la Potestad Sancionadora Administrativa se desprende tres facultades sancionadoras el derecho sancionador municipal, el derecho sancionador disciplinario y a el derecho administrativo sancionador general.

En ese orden de ideas hemos referido también que las facultades sancionadoras antes referidas por su naturaleza constitucional pueden ser entendidas como facultades meramente autónomas, por lo cual hablaríamos de 4 potestades sancionadoras a) la potestad sancionadora penal, b) la potestad sancionadora disciplinaria, c) la potestad sancionadora municipal, y d) la potestad sancionadora administrativa general.

Por ultimo hemos analizado también cuales han sido los pronunciamientos que ha realizado nuestra Suprema Corte respecto del derecho administrativo sancionador y hemos podido notar que en la construcción de este derecho aún existen muchas cuestiones que ameritan de meras reflexiones para poder garantizar a las personas el respeto más amplio a sus derechos humanos, en la medida en que se ejerza una facultad sancionadora por parte de la administración pública.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Sumario: II.1 Los Principios Generales del Derecho. II.2 Principios del Derecho Administrativo Sancionador. II.2.1 Principios del derecho administrativo sancionador en España. II.2.2 Principio de Supremacía Constitucional. II.2.3 Principio de Legalidad. II.2.3.1 Concepto y fundamento. II.2.3.2 Reserva de Ley. II.2.3.3 Tipicidad. II.2.4 Principio de Proporcionalidad. II.2.5 Principio del Debido Proceso. II.2.5.1 Fundamento. II.2.5.2 Garantía de Audiencia. II.2.6 Principio Non Bis in Ídem. II.2.6.1 Finalidad. II.2.6.2 Fundamento. II.2.6.3 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador español. II.2.6.3.1 Concurrencia de sanción penal y administrativa. II.2.6.4 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador mexicano.

Introducción

Ante el inminente cambio y crecimiento social resulta cada vez más extenso el campo de acción del derecho administrativo sancionador, por ello en el presente capítulo nos enfocaremos desde la cuestión teórica y práctica en estudiar el grado de aplicación de ciertos principios constitucionales que son previstos para el derecho administrativo sancionador, lo anterior bajo la idea de que, al encontrarnos en un Estado Constitucional de Derecho y Democrático, es necesario entonces garantizar el respeto y protección a los derechos y garantías cuando este último, pretende a través de sus organismos o dependencias, sancionar el actuar de las personas, por considerarlo contrario a su finalidad, entendida esta como el armónico desenvolvimiento de la sociedad y de esta con el Estado.

En esa tesitura es que hemos decido centrarnos en el análisis de cinco principios que consideramos de trascendencia en el derecho administrativo sancionador, el principio de supremacía constitucional, el principio de legalidad, el principio de proporcionalidad, el debido proceso y finalmente el principio non bis in ídem.

II.1.- Los Principios Generales del Derecho

En este apartado haremos una breve descripción de la concepción que existe respecto de los principios generales del derecho, esto con el fin de dejar entre ver que dichos principios son aplicables y están previstos en todas las ramas del derecho, como el principio de legalidad o el del debido proceso, concibiéndolos como postulados axiológicos máximos del derecho, los cuales son fuente del derecho y a su vez fungen como orientadores en la elaboración y aplicación de leyes. De ahí que consideremos que el Derecho Administrativo Sancionador no es la excepción en cuanto a la aplicación que debiera existir de algunos de estos principios generales a esta disciplina, lo anterior sin dejar de lado lo que bien ha señalado la jurisprudencia de la Suprema Corte, al referir que le son también aplicables al derecho administrativo sancionador los principios garantistas del derecho penal, aunque con ciertas modulaciones y matices propias de la materia administrativa sancionadora.

Los principios generales del derecho son definidos por la enciclopedia jurídica como: *“criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación”*⁵⁴ y en una segunda definición más amplia nos establece que: *“Son los criterios que informan e inspiran el ordenamiento jurídico positivo. Aunque son fuentes del Derecho, junto con la ley y la costumbre, su finalidad es la de establecer criterios orientadores del ordenamiento jurídico y, al propio tiempo, ser aplicables al caso concreto en defecto de ley o costumbre”*⁵⁵ de las dos anteriores definiciones destacamos que la función de los principios del derecho es importante, no solo por su carácter meramente orientador en la interpretación jurídica sino también por su carácter supletorio al ser aplicados en ciertas ramas del derecho.

Bien lo refiere Rafael de Pina en su diccionario de Derecho, *“La función de los principios generales del derecho es triple: la de servir de normas supletorias de*

⁵⁴ Derecho. Biblioteca Virtual Legal. Diccionario Jurídico Online consultado el 20 de octubre del 2017 en: http://leyderecho.org/principios-generales-del-derecho/#Principios_generales_del_derecho

⁵⁵ *Ídem*

*las leyes, la de auxiliar al intérprete del derecho en su búsqueda del verdadero sentido y significado de las normas jurídicas y la de constituir la fundamentación o base del derecho*⁵⁶.

Entendamos entonces que los principios generales del derecho como postulados básicos en la aplicación de las normas jurídicas, tenderán a ser observables al campo del derecho administrativo sancionador (como ya se ha empezado a ver en la jurisprudencia y resoluciones del Poder Judicial Federal) en la medida en que estos resulten aplicables, cuando la administración pública ejerza su facultad sancionadora, de policía en el ámbito municipal, disciplinaria respecto de los servidores públicos o sancionadora general en el ámbito de infracciones y sanciones a las leyes y reglamentos administrativos.

A lo anterior nos resulta interesante lo expresado por Ortega Maldonado y Pérez Ramírez respecto de la necesidad de voltear a ver a los principios generales del derecho en la realización del trabajo judicial, pues en la aplicación del derecho como bien lo refieren *“se produce necesariamente una cierta creación jurídica”*⁵⁷ la cual dentro del contexto social en que nos encontramos no solo puede estar fundada en el estricto positivismo legal, pues en la valorización que realiza lo ideal sería tener en cuenta estos presupuestos valorativos como lo son los principios generales del derecho; Por ello que *“no es de extrañar que la aplicación real y efectiva del derecho se ve algunas veces forzada no solo a considerar una justicia extralegal, sino que además, y lo que es más importante para nuestro estudio, resulta indispensable una apelación constante a los principios generales del derecho”*⁵⁸

Hemos mencionado la importancia de los principios generales del derecho que bien pueden ser observables en todas las ramas del derecho, sin embargo, es conveniente mencionar que, *“cada rama del derecho cuenta con principios generales que se vinculan en forma más directa con la realidad de la cual se ocupa*

⁵⁶ De Pina Rafael y De Pina Vara, Rafael, *“Diccionario de Derecho”* Ed. 37, Porrúa, México, 2015, p. 418.

⁵⁷ Ortega Maldonado, Juan Manuel y Pérez Ramírez, Nancy Jazmín, *“Los principios generales del derecho en materia tributaria y su importancia para la protección de los derechos humanos”*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 6, consultado en línea en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3611/6.pdf>

⁵⁸ *Ibidem*, p. 8

y que están presentes en las normas que integran esa rama del derecho”⁵⁹ de ahí que en el siguiente subtema se anote el título de principios del derecho administrativo sancionador, pues el eje central del presente capítulo es el grado y medida en la aplicación de los principios generales del derecho y de la materia penal a la rama administrativa sancionadora.

II.2.- Principios del Derecho Administrativo Sancionador

En este apartado pretendemos referir cual es la postura doctrinal y judicial que se tiene respecto de la aplicación de los principios del derecho público estatal al derecho administrativo sancionador, y cuál sería la forma idónea de aplicación a esta rama del derecho de recién concepción y estudio en México, la cual como hemos hecho mención anteriormente, consideramos es autónoma del ius puniendi del Estado y que a su vez, su naturaleza y fundamento encuentran sustento en la Constitución aunque ello no implica imposibilidad de tomar de manera prudente los principios del derecho penal, en el ejercicio práctico del derecho administrativo sancionador.

Con respecto a los principios y la autonomía del derecho administrativo sancionador del ius puniendi Estatal, Cristian Román Cordero acertadamente refiere: *“en cuanto al fundamento relativo a la existencia de un único ius puniendi estatal, de tal ficción –ya que no puede calificársele de otra manera-, posible es concluir precisamente lo contrario, ya que conforme a ese razonamiento podría afirmarse que, al estar ambas ramas del Derecho informadas por los principios del Derecho Público Punitivo del Estado, a falta de precisos principios del Derecho Administrativo Sancionador, a éste debieran aplicársele los principios de aquél y no los del Derecho Penal, o bien, los de este último, pero, claro está, por “regla general”, es decir, con excepciones y/o con matices, según corresponda”*⁶⁰

⁵⁹ Santy Cabrera, Luiggi V., *“Los principios del derecho administrativo sancionador: análisis teórico-práctico en el marco de la administración pública - Revista Actualidad Gubernamental, núm. 80, Perú, junio, 2015, p. 2.*

⁶⁰ Román Cordero, Cristian, *“El derecho Administrativo Sancionador en Chile”*, Revista de Derecho Universidad de Montevideo, Año VIII. Nº 16 Uruguay, 2009, p. 94

Son entonces los principios aplicables a esta disciplina (a falta de propios principios) los que en criterio del autor antes citado, determinan su autonomía, esto es así porque en el entendido de que el derecho administrativo sancionador fuera manifestación del *ius puniendi* del Estado los principios de este le serían aplicados de manera automática, cuestión que como hemos venido repitiendo no es posible, tomando en cuenta la naturaleza de ambas ramas del derecho, por ello la importancia de ser tratados de manera general en este apartado y más adelante poder ser desarrollados de manera individual.

Para Román Cordero, los principios del Derecho Administrativo Sancionador son sustantivos y adjetivos, además sostiene que, a pesar de tener el derecho administrativo sancionador un amplio campo de aplicación aun no alcanza la solidez dogmática que el derecho penal, de ahí que sugiere la necesidad de tomar como pauta y cota máxima los principios que rigen al derecho penal, esto como medida de urgencia y hasta que los principios de nuestra disciplina en comento adquieran claros y precisos contornos,⁶¹ para este autor los principios sustantivos aplicables al derecho administrativo sancionador son el de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad personal, prohibición de la privación de libertad, proporcionalidad y prescriptibilidad, mientras que los adjetivos que le serían aplicables son el de reserva de ley y el principio de debido proceso, que a su vez conlleva el de presunción de inocencia, el de defensa jurídica y el de acceso a la justicia; Estos para garantizar un justo y racional procedimiento administrativo.

Luigi V. Santy también enuncia algunos principios generales del derecho aplicables al derecho administrativo sancionador, para él *“es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la administración”*⁶² para este autor son los principios los que de manera fundamental garantizarán un procedimiento ajustado a derecho, de ahí que enuncia a su consideración algunos

⁶¹ Cfr. Román Cordero, Cristian, *Op. Cit.*, p. 95

⁶² Santy Cabrera, Luigi V., *“Los principios del derecho administrativo sancionador...”*, *Op. Cit.*, p. 3

principios especiales del derecho administrativo sancionador más recurrentes y más desarrollados por la jurisprudencia constitucional y administrativa en Perú, los cuales son: el principio de legalidad, el debido proceso, principio de razonabilidad, principio de tipicidad, causalidad, licitud y el principio non bis in ídem.

De todo lo anterior podemos inferir que el derecho administrativo sancionador se encuentra íntimamente relacionado al derecho penal, claro sin perder su naturaleza y autonomía que hemos enunciado, puesto que en coincidencia con los autores antes señalados es necesario recurrir a los principios garantistas del derecho penal, lo anterior bajo la premisa que contempla al derecho administrativo sancionador como una rama meramente represiva que tiene reacción frente a las infracciones de leyes y reglamentos administrativos, no olvidando que este derecho es ejercido por la administración pública la cual en todo momento busca el sano y correcto ejercicio de sus actividades públicas administrativas con el fin de garantizar de manera general el bienestar común y colectivo a la sociedad.

Si recordamos que incluso el derecho administrativo sancionador, ejercido por la administración pública, posee un campo de aplicación más amplio que el derecho penal, caeremos en cuenta que la utilización de los principios penales modulados de cierta manera, se encuentra claramente justificada esto porque al ejercer la administración pública su facultad punitiva se requiere garantizar a la persona sus derechos fundamentales frente a dicho actuar de la autoridad.

En ese orden de ideas y como lo hemos venido realizando consideramos importante enunciar el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los principios del derecho administrativo sancionador no olvidando que es en la jurisprudencia de la Corte donde el concepto formal del derecho administrativo sancionador vio la luz por primera vez, esto en la no tan lejana Tesis P./J. 99/2006; Dicho lo anterior citaremos lo expresado por la Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006:

“El crecimiento en la utilización del poder de policía, que indudablemente resulta necesario para el dinámico

*desenvolvimiento de la vida social, puede tornarse arbitrario si no se controla a la luz de la Constitución, por tanto, es labor de este Alto Tribunal crear una esfera garantista que proteja de manera efectiva los derechos fundamentales. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio del non bis in idem, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”.*⁶³

Rescatable es de la anterior cita que ante el amplio panorama de aplicación de este derecho sancionador que tiene como objetivo buscar un activo desenvolvimiento de la sociedad, deben existir medios de protección que garanticen la no arbitrariedad en la imposición de sanciones, esto bajo la luz de nuestro Orden Constitucional; entendamos a esos medios como los principios del derecho que se enuncian en la misma cita *el principio de legalidad, el principio del non bis in ídem, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones.*

La corte ha ido abonando a través de su jurisprudencia en la construcción de algunos principios que son aplicables en el derecho administrativo sancionador, recientemente en su tesis jurisprudencial 124/2018 de rubro “NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” estableció lo siguiente:

“...En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté

⁶³ Acción de Inconstitucionalidad 4/2006, p. 27 consultada el 18 de octubre del 2017 en: <http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2006/0004006%20AI%20PL.pdf>

*inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita...*⁶⁴

Podemos observar que es la Suprema Corte la encargada de ir guiando la construcción o modulación de dichos principios que debiesen ser aplicables a los procedimientos sancionadores administrativos, ya que como bien refiere en la cita anterior para poder aplicar dichas técnicas garantistas del orden penal habría que tomar en cuenta la existencia de dos condiciones que en la mayoría de los procedimientos sancionadores administrativos se ven cubiertas.

En ese seguimiento, donde es la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien se ha ido encargando de ir abonando en la construcción de dichos principios, veremos más adelante, el grado de aplicación y la concepción de manera específica de cada principio que debiese regir dentro del derecho administrativo sancionador.

II.2.1 Principios del derecho administrativo sancionador en España

Es importante señalar de inicio que la mayoría de la doctrina española centra el estudio del derecho administrativo sancionador, en la forma en que debiesen serle aplicados o contemplados ciertos principios del derecho al ejercicio de la actividad administrativa sancionadora, que si bien se han considerado propios de la materia penal, se ha buscado su aplicación al derecho administrativo sancionador con cierta matización pero que finalmente no encajan dentro del derecho administrativo sancionador, podemos resumir de manera breve que estos principios básicos son el principio de legalidad en sus dos vertientes, el principio de culpabilidad y el

⁶⁴ Tesis 2a./J. 124/2018 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. III, noviembre de 2018.

principio non bis in ídem, entre otros, los cuales aunque no es el propósito de este capítulo desarrollaremos brevemente en las líneas siguientes, para poder realizar el ejercicio de comparación, es decir cuál es la forma en que son aplicados dichos principios del orden penal a la materia sancionadora administrativa en España y como hemos visto en el capítulo segundo cual es el grado de aplicación de dichos principio en el derecho administrativo sancionador mexicano.

De lo antes expuesto vale la pena enunciar una interrogante expuesta por Alejandro Nieto , *"hay un dilema latente en ¿cuál es el camino correcto: aplicar al derecho administrativo sancionador los principios del derecho penal debidamente adaptados a las peculiaridades de aquél, o construir un derecho administrativo sancionador desde el derecho público estatal y, por supuesto y principalmente desde el derecho administrativo, sin olvidar por ello claro es, las garantías individuales del inculpado?"*⁶⁵

Es de dominio público que, en España, ya no existe controversia en cuanto a que los principios inspiradores del ordenamiento penal deben ser aplicados con cierta modulación al Derecho administrativo sancionador, pues la doctrina y la jurisprudencia lo han venido reiterando en marcadas ocasiones, sin embargo la interrogante ahora es, ¿qué principios deben ser aplicados al derecho administrativo sancionador y más aún cual sería el grado o modulación que debiese existir al momento de aplicarlos, cuando se ejerza la potestad sancionadora de la administración? bien refiere Alarcón Sotomayor, la jurisprudencia (que más adelante veremos) es por su misma prudencia ambigua, puesto que a pesar de enunciar lo que hasta aquí se ha dicho respecto de los principios que debiesen aplicarse a la actividad sancionadora de la administración, *"sigue sin ser clara en que es lo que debiese penetrar en el procedimiento administrativo sancionador, ni en qué medida, ni con que matices y tampoco que es lo que debe quedar fuera."*⁶⁶

⁶⁵ Nieto García, *"Derecho Administrativo..."*, Op. Cit., p. 26

⁶⁶ Alarcón Sotomayor, Lucía, *"El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales"*, Thomson-Civitas, España, 2007, p. 32

Un ejemplo de lo anterior es precisamente lo dictado por las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1986 (art. 7160) y de 20 de enero de 1987 (art. 203) en las cuales enumeran una serie de principios aplicables al derecho administrativo sancionador como son: *“el de presunción de inocencia, el de legalidad y el de interdicción de arbitrariedad”*⁶⁷, teniendo en cuenta que dichos principios son por excelencia aplicables al campo del derecho penal;

Una cita más que nos parece necesaria realizar es precisamente lo enunciado por el Tribunal Constitucional respecto de los principios que debiesen aplicarse al derecho administrativo sancionador:

*“Las consideraciones expuestas en relación al ordenamiento punitivo, y la interpretación finalista de la Norma Fundamental, nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional...”*⁶⁸

Entendamos que cuando se declara que las mismas garantías observables en la aplicación de las penas se han de respetar cuando se trata de imponer una sanción administrativa, no se hace en realidad referencia a todos y cada uno de los principios o reglas reunidos en la parte general (del Derecho Penal), *sino a aquellos a los que el derecho penal debe someterse para satisfacer los postulados del Estado de Derecho, que son principios derivados de los declarados en la Constitución como fundamentales.*⁶⁹

⁶⁷ Consultado en: Nieto Alejandro, “Derecho Administrativo...” Op. Cit., p. 135

⁶⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 18/1981 de 8 de junio, consultada en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/18>

⁶⁹ Quintero Olivares, Gonzalo, “La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública, y los principios inspiradores del derecho penal”, Revista de Administración Pública, N° 126, España, 1991, p. 262, consultada en: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Dialnet-LaAutotutelaLosLimitesAlPoderSancionadorDeLaAdmini-17106.pdf>

En esa idea Quintero ha dicho que la aplicación de los principios penales al campo administrativo sancionador, dependerá también de la medida en que sea necesario para garantizar los derechos fundamentales.⁷⁰ Así De la misma forma que no son iguales los juicios por un homicidio o por unas lesiones por imprudencia, tampoco pueden tener idénticas garantías los procedimientos administrativos sancionadores. Por ello, incluso tampoco deben ser iguales todos estos entre sí; Lo que todo ellos deben tener en común es el respeto al contenido esencial de los derechos fundamentales del imputado o sancionado según sea el caso, contenido esencial siempre necesitado, de las ponderaciones del principio de proporcionalidad y, por *ende*, de la mayor o menor ponderación del castigo que pueda llegar a imponerse.⁷¹

II.2.2 Principio de Supremacía Constitucional

Consideramos anotar este principio en primera instancia por dos motivos:

- A) Primeramente, porque como hemos venido repitiendo el Derecho Administrativo Sancionador tiene su fundamento en nuestra Constitución y de acuerdo con Eduardo Andrade, *“el principio de supremacía constitucional consiste en que la constitución tiene el carácter de norma suprema, lo cual significa que se ubica en el más alto nivel jerárquico, y todas las demás normas del sistema le están subordinadas de manera que no deben contrariarla”*.⁷² Esta distinción le da el carácter de fundamental de ser el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal es decir, se trata del cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. De ahí que consideremos que el derecho administrativo sancionador al encontrar sustento en diversos artículos de nuestra norma suprema y al no contrariarla, sino más bien tomar preceptos básicos de su

⁷⁰ *Ídem*

⁷¹ Rebollo Puig, Manuel, en Alarcón Sotomayor, Lucia, *“El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales”*, Thomson-Civitas, España, 2007, p. 23

⁷² Andrade Sánchez, J. Eduardo, *“Derecho Constitucional”*, Oxford, México, 2008, p. 71

contenido (principios) para robustecer y garantizar un ejercicio justo de esta rama del derecho, respete este principio de supremacía constitucional.

B) En segundo lugar, creemos que este principio es contemplado por el derecho administrativo sancionador porque de acuerdo con Eduardo Cordero, *“los principios constitucionales del Derecho administrativo sancionador no se deben confundir con los principios generales que le fuesen aplicados de otra rama del derecho”*⁷³; Estos principios constitucionales son pues los principios generales del derecho que hemos venido mencionando y resaltando en las anteriores citas y que se resumen en (legalidad, proporcionalidad, debido proceso, Non bis in ídem, entre otros). Por su parte, los principios generales de cada rama del derecho son aquellos que se encuentran reconocidos de manera particular y específica para cada caso, no sólo en la Constitución sino también en la legislación que se encuentran acordes a la norma fundamental.⁷⁴

Entonces el principio de supremacía constitucional lo observamos en la medida en que los principios generales garantes de los derechos que esta contempla, son aplicables al derecho administrativo sancionador.

La supremacía constitucional en palabras de Montero Zendejas, *“implica que esta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal, de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales”*⁷⁵

Por lo tanto si se llega a dar una violación, oposición o apartamiento por parte de una norma la ley que provoque ese fenómeno carece de validez formal, y puede

⁷³ 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 Valparaíso Chile, julio 2014.

⁷⁴ *Ídem*

⁷⁵ Montero Zendejas, Daniel, *“Derecho Constitucional Comparado”* Porrúa, México, 2006, p. 113.

ser declarada, nula, invalida, inoperante o ineficaz por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.⁷⁶

De lo anterior podemos rescatar que nuestra disciplina en estudio es válida formalmente puesto que desde su naturaleza y nacimiento no transgrede dicho principio, y que incluso en el ejercicio de este derecho por parte de la administración pública se recurre a la aplicación de principios constitucionales del derecho.

II.2.3.- Principio de Legalidad

Hemos decidido iniciar este subtema con la siguiente afirmación: el principio de legalidad dentro de un Estado democrático es eje central en el actuar de este, pues otorga a los ciudadanos seguridad y certeza jurídica frente al ius puniendi estatal y más aún en el tema que nos ocupa, frente a la actividad sancionadora de la administración pública, teniendo en cuenta que lo que está de por medio son los derechos más fundamentales de las personas.

II.2.3.1 Concepto y fundamento

Para tener un concepto de este principio tomaremos el sostenido por la SCJN, la cual nos dice que el principio de legalidad: *“consiste en que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona”*⁷⁷ El principio de legalidad constituye pues una verdadera protección y garantía constitucional de los derechos humanos de las personas, frente al actuar del poder público, principio que encuentra fundamento en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política los cuales refieren:

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

⁷⁶ *Ídem*

⁷⁷ Tesis Aislada I.15o.A.83 A., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, p. 2542

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.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

Es primordialmente en el artículo 14 donde encontramos el mayor fundamento del principio de legalidad el cual a su vez nos llevara a hablar de acuerdo con la Suprema Corte de dos subprincipios que están completamente inmersos en este principio de legalidad: Tipicidad y Reserva de ley, los cuales abordaremos en líneas adelante; De la lectura del art. 14 encontramos:

- a) La seguridad jurídica de que, para ser privados de nuestra libertad o nuestros bienes, se necesita medie un juicio, el cual debe estar seguido ante tribunales previamente establecidos, juicio que tiene que cumplir los requisitos mínimos y esenciales del procedimiento y he aquí el llamado *principio de reserva de ley* pues dicho juicio debe ser acorde y respaldado por las leyes establecidas,

mismas que deberán haber sido expedidas con anterioridad al hecho objeto del juicio.

- b) La certeza jurídica de que los hechos objeto de un juicio deben estar previa y claramente descritos en la ley, es decir la ley debe ser exactamente aplicable al delito, cuestión propia del principio de tipicidad.

El artículo 16 al referirse a la fundamentación y motivación nos da pauta a decir, que el actuar de la autoridad está limitado a lo establecido por la ley, pues para poder molestar a una persona o iniciarle un procedimiento debe existir una conducta que se haya adecuado exactamente a lo descrito por la norma y que esta sea previa a la conducta a sancionar; No pasamos por alto que como bien refiere el artículo en comentó la autoridad debe ser competente, misma que encuentra su competencia en las leyes previamente establecidas.

El principio de legalidad como hemos constatado es concebido primordialmente para la cuestión sancionadora penal por ello no está demás referir que dicho principio ha tenido un gran desarrollo en esa área del derecho, sin embargo, el principio de legalidad también es *aplicable a otros campos, tanto del orden sancionatorio como, en general, en materia de derechos fundamentales*⁷⁸ de lo anterior que nos permitiremos en adelante poder mostrar cual es la medida o connotación que tiene el principio de legalidad en su dos vertientes (reserva de ley y el principio de tipicidad) en el derecho administrativo sancionador.

Trasladándonos al campo del derecho administrativo sancionador vemos entonces que el principio de legalidad implica que la facultad sancionadora de la administración pública debe necesariamente, adecuarse a todo el ordenamiento jurídico positivo, o como refiere Delgadillo Gutiérrez a todo el “*bloque de legalidad*”⁷⁹, el actuar de la administración pública tiene pues que estar autorizado en las mismas normas administrativas incluso en los reglamentos administrativos que

⁷⁸ Londoño Lázaro, María Carmelina, “*El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la corte interamericana de derechos humanos*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 128, UNAM Instituto de Investigaciones Juriscas.

⁷⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, “*Compendio de Derecho Administrativo*” 8ª ed. Porrúa, México 2008, p. 233

como veremos más adelante de acuerdo con la SCJN no rompen con este principio de legalidad, por ser una facultad del poder ejecutivo contemplada en la misma Constitución, justificando así la licitud de su actividad sancionadora cuando existen infracciones administrativas.

Entonces la administración pública al basar su actividad sancionadora en las leyes respectivas estaría legitimando su acción lo cual cumple con uno de los principales objetivos del principio de legalidad dar certeza y seguridad jurídica a las personas sujetas a un procedimiento o sanción administrativa.

II.2.3.2.- Reserva de Ley

De acuerdo con Carmelina Londoño, la reserva de ley no es más que una expresión del principio de legalidad, según la cual sólo pueden restringirse derechos fundamentales en virtud de leyes formal y materialmente ajustadas al orden constitucional e internacional de protección de derechos humanos; de lo cual se desprende que el principio de reserva de ley aplica para todos los derechos fundamentales, no sólo para aquellos cuya titularidad reside en un imputado o procesado penalmente.⁸⁰

Ya hemos dejado asentado que el principio de reserva de ley es parte medular en el principio de legalidad al igual que el principio de tipicidad, al respecto Pérez Royo refiriéndose al principio de legalidad escribe: “*el contenido del derecho fundamental está integrado por dos garantías, una material y otra formal*”⁸¹ en el entendido que la garantía materia es la reserva de ley y la formal el principio de tipicidad. En ese tenor dice el autor en comentario que dicha garantía material se encuentra constituida por una triple exigencia, a) la existencia de una ley, b) que dicha ley sea previa al hecho sancionado, y c) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado; Mientras que la garantía formal está constituida

⁸⁰ *Ídem*

⁸¹ Pérez Royo, Javier. “*Curso de Derecho Constitucional*”. 7ª ed., Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, 2000, p. 517. Citado por Santy Cabrera, Luiggi V.

por la exigencia de una forma de rango adecuado con base en la cual se puede imponer la condena o sanción”⁸²

Dicho todo lo anterior es importante recordar que la actividad administrativa muchas veces se basa en meros reglamentos administrativos, los cuales muchas veces prevén deberes y obligaciones a los particulares, basta referir como ejemplo, los reglamentos de las leyes administrativas, las circulares, las Normas Oficiales Mexicanas, entre muchas más, cuestión que traemos a colación por lo referido con anterioridad si el principio de reserva legal está sustentado medularmente en las leyes, ¿entonces en el derecho administrativo sancionador cómo opera? pues como ya lo referimos en un amplio número de veces el actuar administrativo sancionador se basa en reglamentos.

Como ya se ha mencionado anteriormente la actividad administrativa especialmente la sancionadora, cada vez es mayor, pues ante el incremento de la actividad social las infracciones son cada vez más latentes; Esta situación ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte, pues bien es sabido como refiere Eduardo Cordero que *el reglamento tradicionalmente ha cumplido una función de complemento y desarrollo de las prescripciones contenidas en la ley, quedando subordinado a lo que en ésta se establezca y regule*⁸³.

Con el ánimo de identificar cuál es el grado de intensidad con el que se aplica este principio de reserva de ley al derecho administrativo sancionador mexicano veremos los siguientes pronunciamientos de nuestra Suprema Corte:

INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. PUEDEN ESTAR REGULADAS EN REGLAMENTOS, SIN VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

En diversos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en el ámbito del derecho administrativo sancionador pueden observarse ciertos principios penales sustantivos, dada la similitud que guarda la pena administrativa con la sanción penal, pero

⁸² *Ídem*

⁸³ Cordero Quinzacara, Eduardo, “Los principios que rigen la potestad sancionadora...” *Op. Cit.*, p 23

sólo en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza jurídica. Uno de los principios que regulan la materia penal es el de legalidad consistente en que todo acto de autoridad debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona; principio que se subdivide en otros dos subprincipios, a saber: el de reserva de ley y el de tipicidad; el primero de estos se traduce en que determinadas cuestiones deben estar respaldadas por la ley o que ésta es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; en tanto que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. De acuerdo con esas reflexiones, es patente que en materia administrativa sólo puede regir de manera plena el principio de tipicidad, pues si alguna disposición administrativa establece que debe sancionarse cierta infracción, la conducta perpetrada por el administrado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía ni por mayoría de razón. Empero, sólo en casos excepcionales puede aplicarse el de reserva de ley, en virtud de que en el ámbito administrativo no puede considerarse que las conductas o tipos que constituyen la infracción y la sanción aplicable, deban en todos los casos estar definidas en la ley, pues de estimarlo así implicaría desconocer la naturaleza de la facultad reglamentaria que campea en esa rama del derecho, a través de la cual el titular del Poder Ejecutivo puede precisar, perfeccionar o complementar diversos aspectos de una ley; además, el párrafo primero del artículo 21 constitucional corrobora tal aserto, al señalar que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, lo que pone de manifiesto que en la esfera administrativa las infracciones y sanciones procedentes pueden regularse válidamente en los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal o Local, habida

cuenta que por la gran extensión de esa materia, difícilmente el legislador podría prever todas las eventualidades que requieren ser sancionadas.⁸⁴

Como resultado de la jurisprudencia 99/2006 donde enuncia la necesidad de construir los principios del derecho administrativo sancionar apoyados en los principios del derecho penal, la tesis antes citada surge en el año 2007, de su contenido podemos ver que, reconoce la aplicación de los dos subprincipios del principio de legalidad al derecho administrativo sancionador, sin embargo solo el de tipicidad es que tiene plena aplicación, pues las conductas realizadas deben encuadrar exactamente a lo descrito en la norma para que pueda ser considerada como infracción.

Ahora bien, derivado de las facultades reglamentarias que la misma constitución en el art. 89 fracción I proporciona al poder ejecutivo es que no se puede prever que las infracciones administrativas se encuentren previstas únicamente en leyes pues al considerarlo de ese modo la facultad reglamentaria del ejecutivo se desconocería, a lo anterior es interesante agregar que ante la gran extensión de la materia administrativa es casi imposible que una ley contenga todas las infracciones administrativas habidas y por haber por ellos la necesidad de ser contempladas en los reglamentos.

Para el año 2014 la Corte vuelve a tocar el tema del principio de legalidad en el derecho administrativo sancionador y refiere:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.

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

⁸⁴ Tesis Aislada I.15o.A.83 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, Pág. 2542

imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, (...) 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, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio

constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.⁸⁵

Del tema que nos ocupa, es rescatable de la anterior tesis lo siguiente:

1.- La Corte enuncia que dentro del principio de legalidad concurren tres valores a saber: a) la reserva de ley, b) la tipicidad, y c) la prohibición de la arbitrariedad.

2.- Que los anteriores valores no serán exigibles en todos los ámbitos del derecho administrativo sancionador, pues deben ser modulados de acuerdo con la actividad que realice el Estado, tomando en cuenta los elementos que diferencian a cada ámbito de este derecho.

3.- La Corte ha distinguido cinco ramas del derecho administrativo sancionador, sin embargo, en lo que nos interesa a referido que, para el caso de las sanciones por infracciones a reglamentos administrativos, no le es aplicable el principio de reserva de ley, pero si el de tipicidad, mientras que en el ámbito donde el Estado se desempeña como policía, le son aplicables tres principios o valores esto por su cercanía a la materia penal.

4.- De lo anterior que el grado de exigencia y modulación con que es aplicado el principio de legalidad, dependerá del ámbito de aplicación del derecho administrativo sancionador.

La siguiente tesis que citaremos surgió del mismo caso que la anterior:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.

El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones

⁸⁵ Tesis Aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Libro 10 , Tomo I, septiembre de 2014, Pág. 572

deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas,

*como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época.*⁸⁶

En la misma línea que la anterior tesis, de este pronunciamiento consideramos importante resaltar que:

a) La corte nos enuncia un doble fin de este principio, el primero referente a la garantía de seguridad jurídica respecto del principio de tipicidad y reserva de ley; y el segundo fin preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa, es decir que la creación normativa por parte de la administración pública debe estar basada en las leyes que la autoricen para crear dichas normas, llámense reglamentos.

b) La SCJN reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada, es decir que la administración pública pueda crear normas administrativas previa autorización del legislativo mediante la creación de lineamientos que prevean las autoridades administrativas en la creación normativa.

II.2.3.3.- Tipicidad

Del principio de tipicidad no hay una diferencia marcada en la forma de aplicación de este principio entre en el derecho administrativo sancionador y el derecho penal, puesto que en ambas materias se exige que la conducta o el hecho se adecue perfectamente a lo descrito por la norma, prohibiendo así la analogía o la mayoría de razón con el fin de ampliar la hipótesis prevista por la norma; Este subprincipio como lo ha llamado la Corte en nuestra percepción busca que las infracciones se encuentren previstas en la ley de manera clara y completa, es decir que los hechos o elementos que conforman la infracción que se tipifica sean completamente descritos y entendibles tanto para el operador jurídico como para las personas a quien está dirigida.

⁸⁶ Tesis Aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, Pág. 573

Asimismo, la tipicidad se refiere a la exigencia hecha a la administración para que de manera previa a la conducta reprochada, se establezcan las infracciones en las que puede incurrir un sujeto, así como las correspondientes sanciones que le podrían ser aplicadas en caso de comprobarse el hecho que se le atribuye, todo lo cual viene a garantizar el principio de seguridad jurídica que necesariamente debe impregnar los diferentes ámbitos de la materia sancionadora.⁸⁷

Respecto de este principio de tipicidad nos resulta interesante citar una jurisprudencia que surge junto con la tan citada jurisprudencia 99/2006:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio 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. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad

⁸⁷ Santy Cabrera, Luiggi V., “Los principios del derecho administrativo sancionador: análisis teórico-práctico en el marco de la administración pública - Pare final”, Revista Actualidad Gubernamental, núm. 81, Perú, julio 2015, p. 2.

punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.⁸⁸

Es sin duda desde esta jurisprudencia donde se deja en claro que en la aplicación del principio de tipicidad al derecho administrativo sancionador no puede haber modulación, esto porque tanto en la materia penal como en la administrativa se necesita de una plena seguridad jurídica en la aplicación de las penas y sanciones respectivamente, por ello que la predeterminación jurídica de los hechos ilícitos y las sanciones debe ser clara, precisa y completa para que así le permitan al juzgador adecuar de manera correcta los hechos a la descripción y determinar de manera justa la sanción.

Para concluir este apartado respecto del principio de legalidad solo nos queda comentar lo siguiente:

- a) Que el principio constitucional de legalidad se cumple en el derecho administrativo sancionador, aunque con ciertas modulaciones como hemos tenido la oportunidad de evidenciarlo especialmente en el principio de reserva de ley, puesto que el principio de tipicidad es trasladado de manera automática por su naturaleza y función.
- b) Que, en la construcción de un principio propio de reserva de ley para el derecho administrativo sancionador, tendremos que tener en cuenta la naturaleza y finalidad de la administración pública, así como de sus facultades sancionadoras, pues como se evidencio la exigencia de la reserva

⁸⁸ Tesis: P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1664

de ley no es posible aplicarla en el campo sancionador administrativo, ya que estaríamos ignorando la facultad reglamentaria que da gran sustento y fundamento a la propia administración pública.

- c) Sera interesante conocer cuál sería la aplicación del principio de legalidad en el derecho sancionador municipal, esto en sus dos subprincipios.

II.2.4.- Principio de Proporcionalidad

Si bien es cierto este principio no lo encontramos expresamente en algún artículo de nuestra Constitución, lo cierto es que de acuerdo con la doctrina mexicana, este principio encuentra sustento en los artículos 14 y 16, fundamentos esenciales del principio de legalidad, entendiendo que el principio de proporcionalidad *“es inherente al Estado de Derecho, derivable de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*⁸⁹

El principio de proporcionalidad también llamado principio de razonabilidad es definido por Luis Roberto Barroso como *“un parámetro de valoración de los actos del Poder Público para verificar si estos están de acuerdo con el valor superior inherente a todo el ordenamiento jurídico: la justicia”*⁹⁰ Se entiende que la razonabilidad supone equilibrio, moderación y armonía, es decir que no se trata de una acción caprichosa o arbitraria sino que corresponda al sentido común y a los valores vigentes

De lo anterior citamos lo referido por la SCJN respecto del principio en comentario:

PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación

⁸⁹ Luciano Parejo, Alfonso, *“Lecciones de derecho administrativo”*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2011, p. 690

⁹⁰ Luis Roberto Barroso, Citado por Santy Cabrera Luiggi V.

al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional -la legislación penal no está constitucionalmente exenta-, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional⁹¹

Antes de poder enunciar nuestro concepto propio de este principio, es importante destacar los puntos más relevantes de la anterior tesis referente al principio en comento:

- a) La Gravedad de las penas debe ser en proporcional al grado de afectación del bien jurídico protegido,
- b) La proporcionalidad debe imperar en el momento en que el legislador crea las penas o sanciones, así como su sistema de ejecución.
- c) Que, en la tipificación de los ilícitos, el órgano garante de la Constitución estará vigilante de que exista una sana proporción ente el hecho y la pena o sanción.
- d) En la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador, consideramos que es válido poder aplicar de manera automática este principio, lo anterior teniendo en cuenta que ante la gran cantidad de infracciones y sanciones administrativas previstas en las mismas leyes

⁹¹ Tesis Aislada 165725. 1a. CCXXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, Pág. 289.

administrativas, es obligatorio que opere en pro de los derechos más fundamentales de las personas este principio de proporcionalidad.

En esa idea como lo veremos más adelante en el apartado del principio non bis in ídem, el principio de proporcionalidad como fundamento de aquel, se encuentra dirigido a dos sujetos, al legislador en tanto tipifica en las leyes los hechos ilícitos, esto atendiendo a la gravedad de la infracción, y al juzgador en tanto debe realizar un juicio de valorización y proporcionalidad entre la acción a sancionar y la sanción contemplada, ya que si esto no ocurre así se podría determinar la inconstitucionalidad de la ley sancionadora⁹²

Luego entonces el principio de proporcionalidad en el derecho administrativo sancionador nos proporciona la seguridad de la no utilización desproporcional o desmedida de la sanción, y al contemplar a esta última lo hace con el fin único de proteger bienes jurídicos fundamentales de las personas, basándose en ciertos criterios de graduación que conllevan la garantía de proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

Referido ya el principio de proporcionalidad tengamos en cuenta que, el mismo es en este contexto, un instrumento particularmente útil cuando hay que hacer una ponderación: *“puesto que permite un notable grado de tecnificación a la hora de buscar un punto de equilibrio entre principios en colisión, que encarnan respectivamente intereses públicos y derechos individuales”*⁹³ Este principio no solo modula el límite del contenido esencial de cada principio, sino que puede suponer un nuevo límite que se suma a ese teniendo en cuenta la materia en la que se aplique, porque *“no todas las restricciones de los derechos fundamentales que respetan su contenido esencial son adecuadas y necesarias”*⁹⁴

⁹² Nuño Jiménez, Irene, “Derecho administrativo Sancionador...”, *Op. Cit.*, p.

⁹³ Díez Picazo, Luis María, “*Sistema de derechos fundamentales*”, 2da. Ed., Civitas, Madrid, 2005, p.115

⁹⁴ *Ídem*

A lo anterior y como ejemplo es conveniente traer a colación “Los criterios de graduación de la sanción previstos en la Ley española 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. LRJSP art. 29, ello para entender la importancia de la proporcionalidad en las sanciones:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad. b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora. c) La naturaleza de los perjuicios causados. d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.⁹⁵

II.2.5 Principio del Debido Proceso

Consideramos incluir este principio al presente trabajo de investigación, por la importancia y relevancia que implica su observancia dentro de los procedimientos sancionadores iniciados por órganos jurisdiccionales o por las autoridades administrativas, pues a falta de tal principio el proceso sería simplemente arbitrario; Entendiendo que “*es el proceso el que tutela y viabiliza el acceso a los particulares a la justicia mediante el debido proceso*”⁹⁶ generando así certeza, seguridad jurídica, confianza, posibilidad, y representa una herramienta al servicio de la ley, de las instituciones y de los particulares.

II.2.5.1 Fundamento

El principio del debido proceso lo encontramos no expreso, pero sí muy entendible e implícito en el art. 14 párrafo segundo de nuestra Carta Magna el cual dice de la siguiente manera: “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” dice Miguel Carbonell que el concepto de “formalidades esenciales del

⁹⁵ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, Consultada en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

⁹⁶ Salinas Garza, Juan Ángel y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Debido proceso en el Estado constitucional de derecho”, NOVUM, México, 2016, p. 162

procedimiento” es de carácter complejo e involucra cuestiones muy diversas⁹⁷ pues con este término la Constitución hace referencia, en parte, a lo que en otros sistemas jurídicos se denomina el “debido proceso” o también el “debido proceso legal”

Por otro lado, no está de más recordar que este principio de esencial importancia en el desarrollo de un proceso, también se encuentra contemplado en diversos instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos, por ello que en estas líneas haremos referencia al art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que reza lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”

Identifiquemos del anterior artículo los elementos que forman parte de este debido proceso: garantía de audiencia, tribunal competente imparcial y previo, derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Teniendo en cuenta lo contemplado por la Convención Americana respecto de este principio creemos conveniente dejar de manifiesto cual ha sido la concepción de la Corte Interamericana respecto de este principio del debido proceso y cuál es la concepción demuestra SCJN, por su parte la Corte Interamericana ha establecido que el debido proceso legal se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto*

⁹⁷ Carbonell Miguel, *“Formalidades esenciales del procedimiento”*, consultado el 30 de noviembre del 2017 en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml

emanado del Estado adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos”⁹⁸

En esta jurisprudencia de la Corte Interamericana es resaltable el reconocimiento del debido proceso no solo en procesos de carácter penal, a todas las autoridades entre las que figuran las administrativas.

Por su parte respecto de este principio contemplado en el 14 constitucional la Corte ha dicho:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁹⁹

Respecto de la lista de requisitos esenciales del procedimiento Carbonell dice que: Aunque sería imposible en este momento hacer una lista exhaustiva de todas

⁹⁸ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto del 2014, párrafos 349

⁹⁹ Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133.

las formalidades esenciales que deben existir en los distintos procesos jurisdiccionales, lo que debe quedar claro es que el concepto mismo de “formalidades esenciales” es un concepto abierto, y que en ese sentido puede y debe ser ampliado por la jurisprudencia siempre que se esté ante un procedimiento jurisdiccional dirigido a realizar un acto privativo que, por sus características especiales, amerite una especial tutela de los intereses en juego¹⁰⁰

Siguiendo con el estudio del debido proceso veamos ahora que de acuerdo con Caballero Juárez y Salinas Garza ese principio se desarrolla en una dimensión sustantiva y en una adjetiva o formal, la primera se refiere pues a limitar la acción de un gobernó ante la posible afectación de los derechos de las personas¹⁰¹ y la segunda referente a todo el cumulo de derechos e instituciones jurídicas que se han ido creando para para procurar un acceso pleno al juicio, así el debido proceso en su dimensión formal dentro de un Estado constitucional debe ser justo y garantista.¹⁰²

José Caballero Juárez establece que, de conformidad con los tribunales latinoamericanos, existe debido proceso cuando¹⁰³: a) se garantiza el derecho de acción y de defensa, b) Existe un tribunal previamente establecido, competente apto e imparcial, c) se notifica oportunamente a las personas sobre la exigencia de un proceso y se le emplaza para comparecer, d) existe una adecuada asesoría y defensa pro abogados, e) existe igualdad entre las partes frente a la ley y frete al tribunal, f) se permite a las partes aportar pruebas, g) se pueden objetar las pruebas ofrecidas por la contraparte, h) se acepta el principio de contradicción en el debate, i) el proceso es publico aunque existen excepciones, j) existe la presunción de inocencia en los procesos penales y en los procesos punitivos en general, k) se respeta el derecho a la no autoincriminación, l) existen recursos para revisar las sentencias de los tribunales de primera instancia, m) Se sigue el principio de non reformatio in peius en la segunda instancia, n) el proceso y los fallos se dictan

¹⁰⁰ Carbonell, Miguel, “Formalidades esenciales del procedimiento”, *Op. Cit.* 7

¹⁰¹ Caballero Juárez, José Antonio, “EL DEBIDOPROCESO, una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014, p. 10

¹⁰² Salinas Garza, Juan Ángel, “Debido Proceso...”, *Op. Cit.*, p. 76

¹⁰³ Caballero Juárez, José Antonio, *Op. Cit.*, pp. 93-94

conforme a los tiempos establecidos en la ley, o) los fallos deben ser congruentes con el debate que se produjo en el litigio, p) los fallos están fundados y motivados en la ley, q) los fallos representan un ejercicio efectivo de protección de los derechos de las personas, r) se respeta la inmutabilidad de la cosa juzgada.

Veamos ahora como opera este principio en la materia administrativa sancionadora que es la que nos ocupa, contemplando desde ahora que, en el proceso administrativo sancionador, este principio tiene o al menos intenta tener una efectiva aplicación al derecho administrativo sancionador, entonces ante el actuar de la administración pública en su facultad sancionadora el debido proceso fungirá como la garantía formal para que el administrado tenga la seguridad jurídica que el actuar de la administración está fundado en la ley y ha cumplido con todos los requisitos esenciales del debido proceso.

Entonces basándonos en la premisa del debido proceso como principio constitucional, este podrá bien ser aplicable a cualquier proceso ya sea penal, administrativo, fiscal, entre otros

II.2.5.2.- Garantía de Audiencia

La garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto, cumpla con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa de los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, con estricta observancia del marco que la rige.¹⁰⁴

Antes de concluir entendamos que el mejor vehículo legal que tienen las autoridades administrativas para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el

¹⁰⁴ Morello, Augusto M., Citado por López Olvera, Miguel Alejandro, "Los principios del procedimiento administrativo", p. 14, consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo¹⁰⁵ pues en este la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales.

El principio del debido proceso no puede dejar, de ser previsto en la actividad en el derecho administrativo sancionador pues ya hemos visto que ante este ejercicio debe existir un procedimiento que se encuentre sustentado en normas o incluso reglamentos administrativos previamente expedidos pues de no ser así el proceso se tornaría meramente arbitrario y se transgredieran los derechos fundamentales de las personas.

Dicho lo anterior será interesante poder analizar cuál sería el grado de aplicación o modulación de este principio en su máxima expresión, en el derecho sancionador municipal, atendiendo a que en este derecho por su propia naturaleza en ciertas ocasiones no se cumplen, por llamarlo así la totalidad de los requisitos para considerar que se respeta el principio del debido proceso, ¿será entonces que como sucede con el principio de legalidad existen excepciones? ¿de ser así cuales serían y más importante aún como se determinarían?

II.2.6.- Principio Non Bis in Ídem

El principio *non bis in ídem* es una expresión latina que significa “no dos veces por lo mismo” es decir la prohibición de sancionar dos veces a una misma persona por los mismos hechos, al respecto Rafael de Pina en su diccionario de derecho lo define como “*la expresión latina que niega la posibilidad legal de promover un nuevo juicio sobre una cuestión ya resulta en otro anterior, o de sancionar dos veces una misma infracción de cualquier género*”¹⁰⁶ entendamos entonces que dicha expresión concebida como un principio de derecho denota dos

¹⁰⁵ *Ídem*

¹⁰⁶ De Pian Rafael y De Pina Vara, Rafael, “*Diccionario de Derecho*”, 37ª ed., Porrúa, México, 2015, p. 382

sentidos, respecto del mismo sujeto, los mismos hechos y el mismo fundamento: a) un sentido material referente a la prohibición de la duplicidad de sanciones y b) un sentido procesal que busca la prohibición de un doble enjuiciamiento.

Dice Ramírez Torrado que “el fin principal que busca el principio general non bis in ídem es la no reiteración del ius puniendi del Estado a una persona por un mismo hecho e idéntico bien jurídico”¹⁰⁷ teniendo en cuenta que el objetivo principal del principio es la no duplicación de la potestad sancionadora del Estado. Sin embargo, no está de más señalar que incluso en los fundamentos legales nacionales e internacionales de este principio podremos percatarnos que se hace mayor referencia al aspecto procesal, basta citar el art. 23 de nuestra Constitución Política que dice: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. *Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.* Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia” mientras que el art. 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos dice: “*El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos*”

En apoyo a lo expresado por Ramírez Torrado, es viable citar una concepción legal que contempla los dos sentidos (material y procesal) del principio en comento pues el art. 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “*Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país*”

Desde nuestra opinión consideramos que el sentido material es producto del aspecto procesal o formal, pues en nuestro sistema jurídico para poder imponer una sanción o pena, esta debe estar revestida de ciertas garantías que otorguen a las personas plena seguridad jurídica, o bien son derivadas de un procedimiento previamente agotado; De lo anterior que consideramos es de mayor importancia identificar la triple identidad que debe presentarse al momento de considerar es

¹⁰⁷ Ramírez Torrado, María Lourdes “*El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador*”, Revista de Derecho, núm. 40, julio-diciembre, Universidad del Norte Barranquilla, Colombia 2013, p. 25

transgredido el principio non bis in ídem “*identidad de sujeto, identidad de hecho e identidad de fundamento. De forma más simple: no es posible imponer duplicidad de sanciones en los casos que se aprecie identidad de sujeto, hecho, y fundamento*”¹⁰⁸

Esta triple identidad a la que hemos hecho referencia entendámosla de la siguiente manera: por cuanto al sujeto es indiscutible que se refiere a una misma persona, la identidad de fundamento alude a los bienes jurídicos que se encuentran previstos en la norma y que son transgredidos, y respecto de los hechos es meramente la acción infractora de la norma sobre la cual recae una sanción.

II.2.6.1 Finalidad

Lo anterior expuesto nos lleva a la interrogante sobre cuál es la finalidad de este principio constitucional y convencional, al respecto veamos que: “*la finalidad de este principio es la seguridad y certeza, no solo del administrado sino del sistema jurídico en su conjunto, de que el hecho por el cual ha sido sancionado o procesado un particular no sea revisado de nuevo por el Estado, en dos o incluso en más ocasiones, en el mismo proceso o en otro futuro y dentro de una misma jurisdicción*”¹⁰⁹

Por su parte la SCJN ha dicho que el principio non bis in ídem “*...consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta...*”¹¹⁰ Seguridad y Certeza jurídica ambas garantías protegen a la persona ante la posibilidad de que el Estado a través de su ius puniendi o la administración pública en cualquiera de sus manifestaciones, sancione dos veces o inicie dos procedimientos en su contra por los mismos hechos y bajo el

¹⁰⁸ Cabrera Delgado, José Manuel, “*Duplicidad Sancionadora en el ámbito Administrativo y Penal*”, *Revista “Avances en supervisión educativa”*, núm. 22, España, diciembre 2014, p. 3

¹⁰⁹ Ramírez Torrado, María Lourdes, *Op. Cit.*, p. 5

¹¹⁰ Tesis Aislada 2011565. I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 29, abril de 2016, p.2515*

mismo fundamento, “situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad”¹¹¹

II.2.6.2 Fundamento

Vista la finalidad esencial del principio non bis in ídem (otorgar seguridad y certeza jurídica a los gobernados de no iniciar un nuevo procedimiento sobre mismos hechos que ya hayan sido objeto de un anterior procedimiento y que a su vez traiga como consecuencia la doble imposición de sanciones) conviene mencionar brevemente cual es el fundamento que da sustento a la prohibición contemplada en este principio: principio de proporcionalidad y la institución de la cosa juzgada

a) Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad implica un doble destinatario, primero respecto del legislador al crear la ley, esto es que al momento de tipificar los hechos ilícitos la pena o sanción debe ser meramente proporcional al hecho antijurídico que se tipifica y en su caso no sea excesiva; segundo respecto del operador jurídico, quien al momento de imponer penas o sanciones debe realizar un juicio de proporcionalidad en la medida que resulte necesario esto dependiendo del grado del hecho ilícito, teniendo en cuenta además cual es la finalidad de la imposición de la pena o sanción que se contempla en la ley. De ahí que *“el fundamento de la prohibición de bis in ídem reside realmente en la desproporción y arbitrariedad que implica la imposición de dos o más sanciones por un mismo hecho o su doble enjuiciamiento en dos o más procesos o procedimientos”*¹¹²

Tomando en cuenta lo anterior diremos entonces que sería completamente desproporcional intentar, ya sea imponer una doble sanción o incoar dos procesos a una persona por los mismos hechos, puesto que hemos visto que cada una de las sanciones que prevé la ley deben de guardar cierta proporcionalidad en relación a la conducta (infracción) que se sanciona, del mismo modo no está demás referir que

¹¹¹ Ramírez Torrado, María Lourdes, *Op. Cit.*, p. 5

¹¹² Cano Campos, Tomas, *“Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador”*, Revista de Administración Pública, núm. 156, España, 2001, p. 207 consultada en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/1801>

en la actividad sancionadora de la autoridad judicial o en la que nos interesa, la administrativa, debe prevalecer un juicio de proporcionalidad ante sus determinaciones; de tal suerte que al sancionar a una persona se tienen presentes las cuestiones antes referidas y se estaría ante el escenario de que la sanción es legal y meramente proporcional, cosa totalmente diferente cuando se pretende sancionar nuevamente por lo ya antes sancionado, encontrándonos así ante una marcada desproporción que atenta en contra de los derechos fundamentales de las personas.

b) Cosa Juzgada

El principio non bis in ídem guarda cierta similitud con la institución de la cosa juzgada esto porque en ambos se tienen como premisa la garantía de *seguridad jurídica*, entendamos entonces a la cosa juzgada como la *inmutabilidad de lo resuelto en las sentencias o resoluciones firmes*¹¹³ es decir la imposibilidad de alterar o cambiar lo que se ha resuelto; La SCJN por su parte ha establecido dos especies de cosa juzgada la formal y la material, para lo cual citaremos la tesis COSA JUZGADA FORMAL Y MATERIAL. DIFERENCIAS Y EFECTOS, que en lo que nos interesa dice:

...La primera está encaminada a operar exclusivamente en el proceso, pues consiste en la inimpugnabilidad de la sentencia en su certeza jurídica, en virtud de que con la realización de ciertos actos o con el transcurso de los términos se extingue el derecho que pudiera haberse ejercido para realizar determinados actos procesales. En cambio, la material, además de tener como base esa inimpugnabilidad de la sentencia dentro del proceso, su firmeza o inmutabilidad debe ser respetada fuera del proceso, o en cualquier otro procedimiento en que se pretenda promover exactamente el mismo litigio... Luego, la primera es el presupuesto de la segunda y el significado de ambas puede condensarse así: la cosa juzgada formal es igual a

¹¹³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Edición Histórica, Porrúa, México, 2005, p. 911

*inimpugnabilidad, mientras que la cosa juzgada material es igual a indiscutibilidad.*¹¹⁴

De lo anterior que se considere como segundo fundamento del non bis un ídem esta institución de la cosa juzgada, sin embargo, nos parece importante la afirmación de Tomas Cano al referir que esta idea es desatinada, pues la relación entre una y otra figura es más bien a la inversa: el fundamento de la cosa juzgada material es el non bis in ídem, es decir la cosa juzgada es un instrumento procesal para garantizar la prohibición de bis in ídem, sin que quepa una identificación absoluta entre ambas instituciones, pues ni la cosa juzgada es el único instrumento da garantía de dicha prohibición ni aquella persigue únicamente garantizar la referida prohibición¹¹⁵

Cierto es que el principio non bis in ídem en su concepción procesal, prohíbe un doble proceso respecto de un mismo sujeto, fundamento y hecho de ahí que entonces demos la razón a la afirmación antes citada y que lejos de ser la institución de la cosa juzgada en su aspecto material fundamento del principio non bis in ídem sea este último fundamento de la cosa juzgada, guardando así una estrecha relación entre ambos, por ello la importancia de haber mencionado dicha situación.

II.2.6.3 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador español

Trasladándonos ahora al ámbito del derecho español, es resaltable que el principio non bis in ídem no se encentra de manera tacita en su Constitución, sin embargo, el Tribunal Constitucional Español en su sentencia STC 2/1981, declaro lo siguiente: "...si bien no se encuentra recogido (el principio "non bis in ídem") en los arts. 14 a 30 de la Constitución, que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo ... va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución..."¹¹⁶ en la misma sentencia también resolvió:

¹¹⁴ Tesis Aislada XVII.2o.C.T.12 K., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, Pág. 1427

¹¹⁵ Tomas Cano, *Op Cit.*, p. 201

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Español, STC2/1981 de 30 de enero de 1981 consultada en línea el 20 de noviembre del 2017 en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/2>

“El principio general del derecho conocido por non bis in ídem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc...- que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración”¹¹⁷

Identificando así los tres elementos esenciales para considerar la transgresión a este principio, mismo sujeto, mismo fundamento y mismos hechos (como ya lo hemos mencionado anteriormente *triple identidad*).

Dicha sentencia fue recogida más tarde por la ley 30 de 26 de noviembre de 1992, la cual en su artículo 133 señala: *“No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento”* y posteriormente ampliada en la Ley 40 del 2015 la cual en su art. 31 establece:

- 1. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.*
- 2. Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.*

¹¹⁷ *Ídem*

Sin embargo como refiere Irene Nuño Jiménez aun con el avance que se ha tenido en el estudio de este principio en la práctica esta regla presenta problemas, en la concurrencia de sanción penal y administrativa¹¹⁸

II.2.6.3.1 Concurrencia de sanción penal y administrativa

En esta concurrencia existe una preeminencia de la sanción penal sobre la administrativa¹¹⁹ esto es así por lo siguiente: a) de acuerdo con el art. 5.1 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, ante la existencia de haber iniciado un procedimiento administrativo sancionador y ya hubiese recaído una sanción penal no será exigible la responsabilidad administrativa siempre que se identifique la triple identidad; b) de conformidad con el art. 7 del citado reglamento aquí surgen dos cuestiones, primero una vez que se haya iniciado un procedimiento administrativo y en este se estime que los hechos son consecutivos de un ilícito penal, y siempre que incurra la triple identidad, se deberá esperar o suspender el proceso hasta que recaiga una resolución judicial veamos que aquí el principio non bis in ídem actúa en su faceta procesal pues hasta que el órgano judicial resuelva la administración pública estará en facultades de resolver; Aquí la segunda cuestión, pues en caso que la resolución de carácter penal fuera absolutoria, la administración pública puede reanudar el proceso administrativo y en su caso sancionar lo conducente, teniendo en cuenta que los hechos que se hayan probado en el procedimiento penal son vinculantes para la autoridad administrativa sancionadora.

No esta demás referir que solo en las Relaciones de Sujeción Especial (es decir en el campo del derecho sancionador disciplinario) se admite una sanción en la vía administrativa independientemente de que ya hubiese una sanción penal sin trasgredir el principio non bis in ídem, esto como lo refiere Cabrera Delgado, bajo el supuesto de que no se estaría ante el requisito esencial del bis in ídem es decir no

¹¹⁸ Cfr. Nuño Jiménez, Irene, “Derecho administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora”, Gabillex, núm. 5, marzo 2016, p. 26, consultado en línea el 22 de noviembre del 2017 en: http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/derecho_administrativo_sancionador_irene_nuno.pdf

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 38

se estaría ante la identidad de fundamento pues el bien jurídico protegido tanto por el orden penal como el del administrativo es distinto¹²⁰, esto apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español STC 234/1991 de 10 de diciembre de 1991:

“...Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a esa protección...”¹²¹

La postura anterior en la actualidad sigue rigiendo en el sistema jurídico español mencionemos que en diversas sentencias el Tribunal Supremo de España ha sostenido esta línea en la cual no se considera transgredido el principio non bis in ídem por considerar que en las relaciones de sujeción especial el fundamento es diferente atendiendo al bien jurídico protegido por cada norma sancionadora, veamos como último ejemplo lo expresado por el Tribunal Supremo Español en la Sentencia 5190/2013:

“Cuando como en el caso ocurre, nos hallamos ante una relación de sujeción especial, la jurisprudencia es constante al considerar que son distintos los fundamentos de la condena penal y de la sanción disciplinaria, al velar aquella por la protección de los bienes jurídicos fundamentales que se hallan en el núcleo de los tipos delictivos previstos por el Código penal, en tanto que la sanción disciplinaria, especialmente en el supuesto de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, vela por la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los encargados de proteger sus derechos.”¹²²

¹²⁰ Cabrera Delgado, José Manuel, *Op. Cit.*, p.4

¹²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, STC 234/1991 de 10 de diciembre de 1991, consultada en línea el 24 de noviembre del 2017, en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/1873>

¹²² Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, STS 5190/2013 de 23 de septiembre, consultada el 25 de noviembre del 2017, en: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-ts-sala-contencioso-sec-7-rec-2838-2012-23-09-2013-13062361>

II.2.6.4 Non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador mexicano

Ya hemos referido en apartados anteriores la necesidad latente de empezar a construir los principios del Derecho Administrativo Sancionador basándonos primordialmente en la multicitada jurisprudencia 99/2006, la cual expresa que en la construcción de los principios de esta materia sancionadora es prudente recurrir a los principios y técnicas garantistas del derecho penal, en esa tesitura hemos decidido poder abonar a esta construcción respecto del *principio non bis in ídem*.

El principio non bis in ídem, como se acentuó anteriormente encuentra sustento en el art. 23 de nuestra Carta Magna el cual hace exclusiva referencia a la prohibición de un doble enjuiciamiento por el mismo delito, es decir principio aplicable en el derecho penal, sin embargo, fue la SCJN la que a través de su jurisprudencia determino la aplicación de dicho principio al derecho administrativo sancionador por lo cual nos permitimos transcribir dicho pronunciamiento:

NON BIS IN IDEM. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE, POR EXTENSIÓN, AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. El principio mencionado, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna una garantía de seguridad jurídica, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta. Sin embargo, dicha garantía no es exclusiva de la materia penal, pues en términos del artículo 14 constitucional, la seguridad jurídica debe regir en todas las ramas del derecho y, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva del Estado, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudir a los principios penales sustantivos. Por tanto, el principio non bis in ídem es aplicable al derecho administrativo sancionador, porque, en sentido amplio, una sanción administrativa guarda similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico, y ya sea que se incumpla lo ordenado o se realice lo prohibido, tanto el derecho penal como el administrativo sancionador resultan ser inequívocas manifestaciones de la facultad del Estado de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos, en la

*inteligencia de que la traslación de las garantías en materia penal en cuanto a grados de exigencia, no puede hacerse automáticamente, pues su aplicación al procedimiento administrativo sólo es posible, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza*¹²³

De la anterior jurisprudencia es rescatable,

- a) Que, trasladando el principio non bis in ídem a la materia sancionadora administrativa, lo que se pretende dar, es una mayor seguridad jurídica a los administrados de que no podrán ser sancionados o enjuiciados dos veces por una misma infracción a la norma administrativa, los anterior atendiendo al sentido material y formal del principio en comento.
- b) Que es la Corte como ya hemos citado en el apartado de principios del derecho administrativo sancionador, quien ha sido la encargada de ir tras la búsqueda de los principios de la materia sancionadora administrativa.

Trasladándonos ahora, a la realidad del sistema jurídico mexicano respecto de la aplicación del principio non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador, muy atinado lo expresado por Carlos Fonseca *“si revisamos la legislación federal en materia de infracciones, encontraremos que muchas leyes que establecen un régimen de imposición de sanciones, también señalan que la aplicación de esas sanciones se realizará “sin perjuicio”, o “independientemente”, de la responsabilidad penal que pueda exigirse por los mismos hechos*¹²⁴. Un ejemplo de esta afirmación lo encontramos en el artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, el cual reza: *“La aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que se exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal”*¹²⁵

Entendemos entonces que en ese artículo se permite contrario a lo previsto por nuestro principio en comento, el inicio de dos procedimientos uno administrativo

¹²³ Tesis Aislada 2011565. I.1o.A.E.3 CS (10a.), *Op. Cit.*

¹²⁴ Fonseca Lujan, Roberto Carlos, *“Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador”* Revista del III UNAM, Hechos y Derecho, núm. 13, 01 de febrero del 2013

¹²⁵ Código Fiscal de la Federación, consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_160517.pdf

y otro penal en los que a su vez recaiga una sanción y una pena respectivamente aun y cuando existe la identidad de sujeto, hecho y fundamento, consideremos entonces si ¿estamos ante la transgresión del principio non bis in ídem que la misma Corte ha tenido a bien trasladar al campo administrativo sancionador?

Por mencionar un ejemplo más, en lo referente al derecho sancionador disciplinario, el art. 109 constitucional en lo que nos interesa dice:

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

II. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...

...

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza

En este campo de igual forma se pueden iniciar ambos procesos con el fin de sancionar a los servidores públicos dos veces por los mismos hechos, alegando distinta naturaleza, en qué momento o con que modulación se aplica entonces el principio non bis in ídem, teniendo en cuenta que es un principio Constitucional y Convencional reconocido en el sistema jurídico mexicano.

De lo hasta aquí expuesto del principio non bis in ídem nos permitiremos enunciar lo siguiente:

- 1) Es quizá este principio el que sirve más de apoyo a la teoría sostenida respecto de que la potestad sancionadora de la administración pública no es una manifestación inequívoca del ius puniendi del Estado como lo ha señalado la Corte, puesto que en ese entendido la aplicación de este principio al derecho administrativo sancionador sería de manera automática y sin modulaciones. Cuestión que nos llevaría a tener una observancia plana del principio Non bis in ídem en la materia administrativa sancionadora como lo es en la materia penal, puesto que en esta última dicho principio tiene un

alcance pleno en su concepción y no es discutible como en el derecho administrativo sancionador.

- 2) Es necesario el análisis y estudio de este principio respecto de la potestad sancionadora de la administración pública, en el cual concurren por una parte los estudiosos del derecho, por otra el poder legislativo y más importante nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es esta última la que a través de sus pronunciamientos guía el camino de los tan diversos campos del derecho, de los que el derecho administrativo no está exento, garantizando así el respeto de las garantías y derechos humanos de las personas.

Sería interesante como lo hemos visto en el apartado de derecho comparado, de este subtema empezar a buscar una regulación como en el caso español, de la potestad sancionadora de la administración pública, en la cual se contemplan incluso los principios básicos que deben concurrir en el ejercicio de dicha potestad sancionadora.

CAPÍTULO TERCERO

DERECHO SANCIONADOR ESPAÑOL

Sumario. III.1 Derecho Administrativo Sancionador en España. III.1.1. Recepción del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia española. III.1.2 El Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico español. III.1.2.1 Fundamento Constitucional. III.1.2.2 Fundamento Legal. III.2 Potestad sancionadora de las Entidades Locales en España. III.2.1 La flexibilización del principio de legalidad en la potestad sancionadora de los entes locales. III.2.2 Fundamento de la Potestad Sancionadora Municipal. III.2.2.1 Los entes locales en la Constitución española. III.2.2.2 En la Carta Europea de la Autonomía Local. III.2.2.3 Fundamento legal de la potestad sancionadora local. III.2.2 El principio de legalidad y las ordenanzas locales en la jurisprudencia de los tribunales españoles.

Introducción

Es objeto del presente apartado conocer cuáles han sido los avances y cuál ha sido el desarrollo del hilo conductor que ha guiado los anteriores capítulos y por consiguiente esta tercera parte de nuestro trabajo de investigación, lo anterior con especial interés en el campo del derecho español, pues desde ahora podemos adelantar que el derecho administrativo sancionador ha tenido un estudio constante desde la década de los setenta cuando surge la Constitución Española de 1978 a la fecha, lo que ha llevado a su espacial desarrollo dentro del ordenamiento jurídico español.

Como se ha visto, ha sido la doctrina y teoría española la base y modelo para el desarrollo y estudio del derecho administrativo sancionador en los diferentes sistemas jurídicos especialmente en los latinoamericanos, tan es así que en los capítulos precedentes hemos tenido la oportunidad de citar y desarrollar algunas concepciones teóricas que guarda esta materia sancionadora en España y por supuesto también hemos citado las principales aportaciones de la doctrina jurídica al derecho administrativo sancionador en España, por ello que en este capítulo no

ahondaremos en postulados teóricos y doctrinales que en su momento podrían ser meramente reiterativos, pero si anotaremos unas breves notas con respecto a la materia que nos ocupa.

Dicho lo anterior empezaremos el desarrollo del presente apartado avocándonos primeramente en saber cuál ha sido la postura del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional Español respecto del Derecho Administrativo Sancionador pues su jurisprudencia ha sido base en el desarrollo de esta rama del derecho, posteriormente veremos el fundamento constitucional del derecho administrativo sancionador para poder finalmente terminar la primera parte de este capítulo sabiendo cual ha sido el impacto de la jurisprudencia y del fundamento constitucional en la legislación que da fundamento al derecho administrativo sancionador en España.

En la segunda parte del capítulo que nos ocupa ahora, haremos referencia a la potestad sancionadora de las entidades locales en España, aunque no está demás adelantar que en la comparativa con el sistema jurídico mexicano hasta hace algunos años no distaba mucho la forma en que la potestad reglamentaria y sancionadora municipal se ejercía en España y México, sin embargo, como se tendrá oportunidad de ver en lo subsecuente, la potestad sancionadora de los entes locales en España ha tenido un especial e interesante giro al grado que ahora los Entes Locales se encuentran facultados legalmente para tipificar infracciones y sanciones administrativas en sus ordenanzas sin que para ello tengan encontrar sustento en una ley habilitante, todo ello como resultado de una línea jurisprudencial de los tribunales españoles tendiente a flexibilizar el principio de legalidad sancionadora, lo anterior bajo argumentos que ya en su momento desarrollaremos.

III.1 Derecho Administrativo Sancionador en España

El desarrollo y estudio del Derecho Administrativo Sancionador en España ha tenido un gran avance, en palabras de Alejandro Nieto uno de los mayores exponentes de esta rama del derecho, al referir que las aportaciones doctrinales han progresado tanto en cantidad y calidad que ya se puede afirmar *“que cuentan*

*con un cuerpo teórico maduro*¹²⁶, sin embargo como lo refiere el mismo autor, aún perdura una carencia en el campo de la legislación que regula la potestad sancionadora de la administración pública.

Como sucedió en la mayor parte de los países y en España por supuesto, hasta no hace mucho tiempo, *“el Derecho Administrativo Sancionador se encontraba científicamente en una zona de nadie, entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, abandonada por los cultivadores de ambos, con el pretexto de que era más propia del otro bando”*¹²⁷. Sin embargo, con el paso del tiempo y ante el inminente cambio social y jurídico, esta materia ha sido objeto de grandes cambios y estudio, pues se han dictado sentencias importantes que atañen al campo del derecho administrativo sancionador, y sobre todo como ya se mencionó con las aportaciones doctrinales ya se puede afirmar que esta rama del derecho *“ha alcanzado la mayoría de edad”*¹²⁸

Teniendo en cuenta ese avance al que se hace referencia en los anteriores párrafos, es prudente enunciar algún concepto propio de la doctrina española respecto de esta materia sancionadora ello con la intención de saber cuál es la idea que perdura al momento de hablar de derecho administrativo sancionador, por su parte Tomas Cano lo define como: *“la parte del derecho administrativo formada por el conjunto de normas que establecen deberes y prevén sanciones, para el caso de su incumplimiento, configuran la potestad sancionadora de la administración y regulan su correcto ejercicio”*¹²⁹

De la anterior definición podemos identificar los elementos esenciales del derecho administrativo sancionador, esto es por un lado se entiende que es precisamente en las leyes administrativas donde debe existir la tipificación o descripción de las conductas marcadas como obligaciones y deberes a seguir, y ante el incumplimiento de estas normas (infracción a lo establecido) recaerá una

¹²⁶ Nieto García, Alejandro, *“Derecho Administrativo Sancionador”*, 5a. ed., Tecnos, España, 2012, p. 15

¹²⁷ *Ibidem*, p. 17

¹²⁸ *Ibidem*, p. 15

¹²⁹ Cano Campos, Tomas, *“Las sanciones de tráfico”*, Aranzadi Thomson-Reuters, España, 2011, p. 76

sanción, impuesta desde luego por los entes de la administración encargados del ejercicio de la potestad sancionadora, que la misma ley administrativa les confiere, pero dicha potestad se encuentra limitada a ciertos criterios básicos, que protejan los derechos más mínimos de los infractores ante la imposición de una sanción. Sirve traer el concepto de derecho administrativo sancionador que enuncia la Abogacía General del Estado en el cual refiere: *“El derecho administrativo sancionador puede ser definido como “el conjunto de normas jurídicas, que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la administración pública”*¹³⁰

Así pues, el derecho administrativo sancionador comprende aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa.¹³¹

III.1.1. Recepción del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia española.

Luego de la nutrida doctrina que ha surgido en los últimos años, en la cual el avance y desarrollo científico del derecho administrativo sancionador ha sido basto, el resultado de ello se ve reflejado precisamente en las sentencias y jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, y de su Tribunal Constitucional. En este apartado daremos cita a las sentencias de mayor importancia que han contribuido de manera tajante a la construcción y desarrollo del derecho administrativo sancionador. Puesto que es precisamente el objeto del presente capítulo poder conocer la postura de los tribunales españoles respecto del Derecho administrativo sancionador, acción que ya hemos hecho en el capítulo segundo de la presente tesis respecto de las posturas de nuestra Suprema Corte Mexicana.

¹³⁰ Abogacía General del Estado, *“Manual de derecho administrativo sancionador”*, Thomson Aranzadi, España, 2014, p. 117

¹³¹ *Ídem*

Como se ha dicho ya, en reiteradas ocasiones es precisamente de la potestad sancionadora de la administración de donde surge el derecho administrativo sancionador, en esa idea nos parece necesario iniciar con lo establecido por el Tribunal Constitucional respecto de la potestad sancionadora de la administración, el cual ha dicho en su sentencia 77/1983 de 03 de octubre:

“... no cabe duda que en un sistema donde rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso visible, (...) Siguiendo esta línea, nuestra constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25.3, aunque como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos”¹³²

Si bien, esta jurisprudencia reconoce la existencia de una potestad sancionadora de la administración, cierto es también que a su vez la somete a ciertos límites en su ejercicio, ello con el fin de dar la seguridad y protección a los derechos de las personas, señalándolo de la siguiente manera:

“... los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución son, a) la legalidad, que determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal, con la consecuencia del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan; b) la interdicción de las penas de privación de libertad, a las que puede llegarse de modo directo o indirecto a partir de las infracciones sancionadas; c) el respeto de los derechos de defensa, reconocidos en el artículo 24 de la constitución, que son de aplicación a los procedimientos que la Administración siga para

¹³² Sentencia del Tribunal Constitucional Español 77/1983 de 3 de octubre, consultada en: <https://www.boe.es/boe/dias/1983/11/07/pdfs/T00001-00003.pdf>

imposición de sanciones; y, d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial.”¹³³

Es clara la jurisprudencia del tribunal constitucional al señalar que es precisamente la Constitución en sus artículos 24 y 25 la que pone ciertos límites a la actuación represora de la administración, lo que se traduce en derechos subjetivos de los ciudadanos, que consisten en no sufrir sanciones, sino en los casos legalmente prevenidos y de autoridades que legalmente puedan imponerlas¹³⁴

Como quedo reconocido por el Tribunal Constitucional la potestad sancionadora de la administración se encontraba sujeta a ciertos límites, sin embargo, es destacable que con anterioridad ya el Tribunal Supremo y el Constitucional habiendo entendido que, tanto la potestad sancionadora de los tribunales (referente al derecho penal) como la potestad sancionadora de la administración (entendiendo al derecho administrativo sancionador) eran ambas manifestaciones inequívocas del *ius puniendi* del Estado, habían establecido que:

“...ha de recordarse que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo (Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, si bien en el primer caso con el límite que establece el propio art. 25.3, al señalar que la Administración Civil no podrá imponer penas que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad. Debe añadirse que junto a las diferencias apuntadas en la aplicación de los principios inspiradores existen otras de carácter formal en orden a la calificación (delito o falta, o infracción administrativa), la competencia y el procedimiento (penal o administrativo con posterior recurso ante la jurisdicción contencioso-

¹³³ *Ídem*

¹³⁴ Cfr. Nieto Alejandro, “Derecho administrativo...” *Op. Cit.*, p. 50

administrativa); ello, además del límite ya señalado respecto al contenido de las sanciones administrativas..."¹³⁵

Sera prudente traer aquí la sentencia del Tribunal Constitucional 181/1990 de 15 de noviembre, en la que refiere:

"...es doctrina de este Tribunal que las garantías del art. 24 de la Constitución resultan de aplicación al procedimiento administrativo sancionador en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución (STC 18/1981, fundamento jurídico 2.º). Ahora bien, este Tribunal ha tenido también oportunidad de precisar que tal aplicación no ha de entenderse de forma literal e inmediata, sino que en la medida que las garantías citadas sean compatibles con la naturaleza del procedimiento (STC 2/1987, fundamento jurídico 6.º; 29/1989, fundamento jurídico 6.º) lo que impide una traslación mimética de las garantías propias del procedimiento judicial al administrativo sancionador..."¹³⁶

Vemos de las anteriores citas que, en una línea similar con la doctrina, la jurisprudencia se ha encargado de ir construyendo y alimentando las bases esenciales del derecho administrativo sancionador, pues es precisamente en la jurisprudencia donde se reafirma que, aun y cuando se contemple al derecho administrativo sancionador desde una misma matriz (*ius puniendi estatal*), a este no le corresponde la aplicación directa de las garantías y principios que la misma constitución contempla para la potestad sancionadora penal; En esa idea citaremos las sentencias del Tribunal Constitucional, 89/1995 de 6 de junio y 45 de 1997 de 11 de marzo, en las cuales se enuncian ciertos derechos inherentes al derecho de defensa:

"...doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (así, por ejemplo, sentencias del T.E.D.H. de 8 de junio de 1976 -asunto Engel y otros-, de 21 de febrero de 1984 -asunto Öztürk-, de 28 de junio de 1984 -asunto Cambell y Fell-, de 22 de mayo de 1990 - asunto Weber-, de 27 de agosto de 1991 -asunto Demicoli-, de 24 de febrero de

¹³⁵Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 18/1981 de 8 de junio, consultada en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/18>

¹³⁶Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 181/1990 de 15 de noviembre, consultada en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/ca/Resolucion/Show/1606>

1994 -asunto Bendenoum-), la de que los principales principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 190/1987, 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987, 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990 y 138/1990), derechos fundamentales todos ellos que han sido incorporados por el legislador a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre);...”¹³⁷

No esta demás, mencionar que, en concordancia con las anteriores, las sentencias subsecuentes del Tribunal Constitucional han sido en el mismo sentido, basta referir las STC 272 y 316/2006, de 25 de septiembre y 15 de noviembre; 9/2002 de 20 de enero; Sin embargo y como se dijo anteriormente la transmisión de ciertos derechos o principios penales no son directos al campo sancionador administrativo, vale citar en esta ocasión una sentencia del mismo Tribunal Constitucional en la que señala que:

*“...la declaración de responsabilidad penal se efectúa en un proceso en el que rigen garantías específicas integradas en el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que repercuten en el contenido del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), mientras que la declaración de responsabilidad por infracción administrativa se realiza en un procedimiento en el que tal derecho se aplica de forma modalizada, lo que implica un menor contenido garantista del mismo, ...”*¹³⁸

En ese sentido, se pronunció también el Tribunal Supremo en la sentencia de 21 de febrero de 2006, Ar.792 en la que refirió que *“los procedimientos*

¹³⁷ Sentencias del Tribunal Constitucional, 89/1995 de 6 de junio y 45 de 1997 de 11 de marzo, consultadas en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/eu/Resolucion/Show/3310>

¹³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, 2/2003 de 16 de enero, citada en Alarcón Sotomayor, “El procedimiento administrativo...” *Op. Cit.*, p. 39

administrativos no están sujetos a todas las garantías, más estrictas, que se requieren en los procesos penales”¹³⁹

Como se observa de las dos sentencias citadas, el Tribunal Constitucional en palabras de Lucia Alarcón, no se explica ese menor contenido garantista, aludiendo a los derechos fundamentales no trasladables al proceso administrativo, sino incluso a los que sí tienen aplicación, pero matizada. Para la autora la causa definitiva de la menor garantía del procedimiento administrativo sancionador, deriva indudablemente del hecho de que la administración no es, ni puede asimilarse al Poder Judicial.

III.1.2. El Derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico español.

Toca ahora hacer referencia a la matriz del Derecho administrativo sancionador en España, si bien es cierto en algunos puntos se ha hecho referencia a su fundamento constitucional, consideramos de relevancia conocer exactamente cuál es la fuente de donde emana y por ende cuáles son sus postulados, mismos que han sido objeto de un buen número de doctrina y jurisprudencia, especialmente luego de la publicación de la Constitución Española de 1978.

III.1.2.1 Fundamento Constitucional

En contadas ocasiones hemos referido que el Derecho administrativo sancionador encuentra su fundamento esencial en la Constitución Española y en la legislación estatal, incluso la misma jurisprudencia como hemos constatado, refiere que es en la Constitución de donde nace la aplicación de los principios rectores del derecho penal al ordenamiento administrativo sancionador.

El fundamento principal y base, que da el nacimiento al derecho administrativo sancionador lo encontramos en el art. 25 que refiere:

1 “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito,

¹³⁹ Sentencia citada en: Alarcón Sotomayor, “El procedimiento administrativo...” *Op. Cit.*, p. 39

falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”

...

3. *“La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.”¹⁴⁰*

Se encuentra también en reiterada doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que otro de los fundamentos esenciales del derecho administrativo sancionador es el art. 24 de la misma Constitución Española, mismo que enuncia:

Artículo 24 1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.”

dicho precepto se considera fundamento del derecho administrativo sancionador por contener precisamente garantías esenciales aplicables en los procedimientos del orden meramente penal, sin embargo, en parte, se aplican a los procedimientos administrativos sancionadores, por las razones que mencionaremos en seguida.

Como bien lo refiere Rebollo Puig, el Convenio Europeo de Derechos Humanos: naturalmente tiene valor para el derecho interno español y, en concreto, su artículo 6, para las sanciones administrativas, el cual en lo que nos interesa dice:

“....

2. *Toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.*

3. *Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos: al a ser informado, en el más breve plazo, en una lengua que comprenda y*

¹⁴⁰Constitución Española de 1978, consultada en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

detalladamente, de la naturaleza y de la causa de la acusación formulada contra él; a disponer del tiempo y de las facilidades necesarias para la preparación de su defensa; el a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un Abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia lo exijan; d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos que declaren contra él y a obtener la citación y el interrogatorio de los testigos que declaren en su favor en las mismas condiciones que los testigos que lo hagan en su contra; - el a ser asistido gratuitamente de un intérprete si no comprende o no habla la lengua empleada en la audiencia.”

Siguiendo lo postulado por el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y para justificar la aplicación de ciertas garantías de la materia penal a la materia administrativa sancionadora contempladas en el art. 24 de la Constitución, se justifica ello con lo señalado por el art. 10.2 de la misma constitución el cual reza: *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”* No está de más referir que España firmo dicho convenio desde el 24 de noviembre de 1977; Es por ello pues que gran parte de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, en la búsqueda de dar mayor seguridad y protección a los derechos de los ciudadanos respecto del derecho administrativo sancionador hayan, con base en el Convenio y Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, enunciado lo que has ahora conocemos, *“la aplicación de ciertos principios y garantías del orden penal al orden sancionador administrativo, aunque claro con ciertas modulaciones”*

Otro fundamento más del de la actividad sancionadora de la administración lo encontramos los artículos:

Artículo 45.3. “Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Artículo 105. La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

...

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Artículo 106. 1. “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.”

Visto el fundamento Constitucional del Derecho administrativo sancionador, resulta conveniente señalar que:

- a) El Derecho administrativo sancionador en España, igual que en México (como quedo señalado el capítulo primero), encuentra su fundamento en la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, lo que hace innegable su existencia y más aún, hace necesario e importante su estudio y desarrollo, máxime que, cuando lo que está de por medio ante un poder sancionador como el de la administración pública, son los derechos y garantía de los ciudadanos, mismos que se encuentran protegido por la misma Constitución que da origen a dicha potestad sancionadora.
- b) Respecto del artículo 24.2 nos parece interesante citar lo expresado por Sotomayor: “aunque no sea literalmente, aunque solo rija en la medida necesaria para preservar los valores esenciales y aunque indudablemente comporte un menor grado de garantía que el proceso penal, la extensión del art. 24.2 de la Constitución Española al procedimiento administrativo sancionador, comporta la existencia de verdaderos derechos fundamentales, no solo de principios o reglas generales de carácter objetivo que hayan de presidir tal procedimiento. La traslación del art. 24.2

de la CE a este otro ámbito lo es con esa característica y valor propio de los derechos fundamentales, lo cual conlleva múltiples consecuencias.¹⁴¹

III.1.2.2 Fundamento Legal

Como es precisamente objeto de este capítulo realizar la comparación entre los ordenamientos jurídicos español y mexicano, en este subtema nos daremos a la tarea de hacer una breve descripción de la legislación estatal española que regula precisamente la actividad sancionadora de la administración para luego externar algunas diferencias importantes con la legislación mexicana que regula la actividad sancionadora administrativa.

En España hasta hace algunos años se encontraba vigente la Ley 30 de 1992 de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 04 de agosto, mismos que regulaban precisamente el ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración; Sin embargo y como se ha venido repitiendo, con el paso de los años el estudio y desarrollo del derecho administrativo sancionador y junto con la jurisprudencia han demandado la necesidad de una nueva legislación, que regule con base en las exigencias jurídicas y sociales en las que debe primar el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, surgiendo así la ley 40 y 39 de 2015 mismas que vienen a reemplazar las anteriores legislaciones respectivamente.

Antes de realizar algunas citas respecto de la ley 40/2015 de 01 de octubre, que es la que nos interesa, es importante referir de manera muy concisa algunas notas sobre la ley 30 de 1992 que por más de veinte años fue base en la actividad sancionadora de la administración.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, era la ley estatal que consagraba las normas generales más importantes sobre el régimen de

¹⁴¹ Cfr. Alarcón Sotomayor, Lucia, *“El procedimiento administrativo”*, Op. Cit., p. 47

las administraciones públicas en España, su Título IX se dedicaba a la Potestad sancionadora; Teniendo dos capítulos: el capítulo I se llamaba “Principios de la potestad sancionadora” (arts. 127 a 133) y se ocupaba de los aspectos materiales; y el capítulo II se llamaba “Principios del procedimiento sancionador” (arts. 134 a 138) y se ocupaba de los aspectos formales o procedimentales.

Esta regulación fue sólo de principios, se abordaban sucintamente los aspectos generales más destacables. No había por el contrario reglas generales sobre sanciones, responsables, agravantes, atenuantes, entre otras, ni menos aún, tipificación de infracciones y sanciones. Sólo se ofrecía un marco muy general sobre las infracciones y sanciones;¹⁴² Debe decirse que la actual ley 40/2015 de 01 de octubre recoge en su capítulo III (artículos del 25 al 31) los principios que deben regir en la Potestad Sancionadora de la Administración mismos que en adelante citaremos.

Ahora bien, nos interesa citar de la ley 40/2015 precisamente el capítulo III que menciona los principios que deben regir en la Potestad Sancionadora de la administración, precisamente porque en el desarrollo de la presente investigación nos hemos ocupado especialmente de la parte material del derecho administrativo sancionador con especial énfasis en los principios materiales que debiesen regir en esta materia y por supuesto nos interesa ver cuál es el grado de aplicación que la ley contempla de estos principios en el campo sancionador administrativo.

Empezando por el art. 25 relativo al principio de legalidad este señala en sus dos primeros párrafos que nos interesan:

“1. La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, cuando se trate de Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

¹⁴² Rebollo Puig, Manuel; et. al., “Panorama del derecho administrativo sancionador en España”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 7, núm. 1, enero-junio, 2005, Bogotá, Colombia, p. 29

2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.”

Siguiendo con los principios señalados por la ley toca ahora enunciar un principio que no ha sido objeto de mucho debate dentro de la doctrina, mismo que está contemplado en el artículo 26. Irretroactividad.

1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa.

2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición.

La otra vertiente del principio de legalidad está plasmada en el art. 27 refiriéndonos precisamente al principio de Tipicidad del cual hemos podido hacer mención en algunos subtemas anteriores

“Artículo 27. Principio de tipicidad.

1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves.

2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley.

3. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

4. Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica.

Antes de poder citar el siguiente principio valdría decir que es precisamente la tipificación de infracciones y sanciones la que en nuestra concepción genera algunas dificultades en el derecho administrativo sancionador mexicano, pues como se dijo en un principio ante la falta de una sólida regulación y entendimiento de la potestad sancionadora administrativa, especialmente como lo hemos venido refiriendo entendida esta en sus tres vertientes que nuestra Constitución establece, carecemos pues de la determinación y aplicación de principios que den certeza al ejercicio sancionador de la administración, federal, estatal y municipal.

Sirve citar aquí el ejemplo que señalamos al inicio de esta investigación donde la Constitución en su artículo 21 especifica algunos límites cuantitativos a las sanciones que se impondrán ante la comisión de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, mismo de carácter meramente municipal; y como se ha explicado en la práctica cotidiana esto no sucede así, precisamente por las diversas tipificaciones que realizan los municipios en aras de su autonomía reglamentaria; De ahí que consideremos sea necesario determinar cuál es el grado de aplicación que debiesen tener ciertos principios materiales del derecho penal, al derecho sancionador municipal.

Otro principio que ha sido objeto de diversos estudios, es el de culpabilidad¹⁴³ el cual encontramos en el art. 28, bajo el título de “Responsabilidad”

“1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.

...”

¹⁴³ Véase por ejemplo el capítulo VIII del libro “*Derecho Administrativo Sancionador*” de Alejandro Nieto, el cual está dedicado únicamente al estudio de dicho principio; La obra de Bermejo Vera, José, “*Derecho Administrativo, parte especial*”, en el cual desarrolla ampliamente este principio.

Un principio que al que ya hemos hecho referencia en el capítulo II del presente trabajo es precisamente el de proporcionalidad, que de manera contundente lo desarrolla el art. 29 de la ley en comento:

“Artículo 29. Principio de proporcionalidad.

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.

2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.

3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción. La graduación de la sanción considerará especialmente los siguientes criterios:

a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.

b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora.

c) La naturaleza de los perjuicios causados.

d) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

4. Cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.

...”

El principio de prescripción de las infracciones y sanciones está contemplado en el art. 30 y reza de la siguiente manera:

“1. Las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

...”

Adelantándonos un poco al comentario final de estas citas legales de principios, no está de más comentar que en nuestra ley mexicana que regula la potestad sancionadora de la administración, no se contempla una clasificación de las infracciones como lo realiza la ley en comento, por ello que solo contempla un plazo de prescripción único para todas las infracciones y no así diferentes plazos.

Finalmente, no podemos dejar de citar el art. 31, mismo que hace referencia al principio non bis in ídem, del cual también hemos realizado algunas observaciones en el capítulo II del presente trabajo.

“Artículo 31. Concurrencia de sanciones.

1. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.”

Luego de las anteriores citas de la ley material que precisamente regula la potestad sancionadora de la administración en España, estamos en condiciones de esbozar una breve comparación con nuestra legislación mexicana:

- a) Mencionar primeramente que en México igual que en el ordenamiento español, tenemos una ley material y otra meramente formal, mismas que regulan la actividad sancionadora de la administración pública federal (Ley federal de procedimiento administrativo y la ley federal de procedimiento contencioso administrativo respectivamente) y de la misma manera en cada Estado existen leyes materiales y formales que regulan su actividad administrativa sancionadora, a nivel estatal y municipal, lo mismo que sucede en España en la Comunidades autónomas y Entes Locales.
- b) Dicho lo anterior resulta interesante señalar que, en el desarrollo de la ley federal de procedimiento administrativo, no encontramos expresamente ni tampoco indirectamente un apartado de principios materiales que regulen la actividad sancionadora de la administración; Lo mismo sucede con las leyes estatales pues llevan una línea similar a la Ley federal de procedimiento administrativo. Ello precisamente por la falta de estudio y desarrollo de un

derecho administrativo sancionador en el que se debatían precisamente cuestiones tan esenciales como el grado y aplicación de principios a esta materia.

Como lo hemos referido, fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que en 2006 tuvo a bien por primera vez enunciar una materia de la que en México sus estudios eran nulos y por ende una materia que estaba requiriendo de aportaciones y estudios doctrinales, sin embargo poco ha sido lo aportado y es la doctrina jurisprudencial quien se ha encargado de ir dando forma al derecho administrativo sancionador mexicano; Aunque eso no implique la necesidad de estudios teóricos que bien contribuyan a la construcción de la materia sancionadora administrativa que en México empieza a querer estudiarse.

III.2 Potestad sancionadora de las Entidades Locales en España.

Como es precisamente objeto del presente trabajo abordar en su último capítulo todo lo relativo a la potestad sancionadora de la administración municipal en México, nos daremos a la tarea de observar en este subtema algunos puntos de interés respecto a la actividad sancionadora que ejercen los Entes Locales en España, ello con el fin de identificar cuál es el grado de desarrollo de dicho poder sancionador y especialmente cuál es el grado en que los principios inspiradores del derecho penal han permeado en esta potestad sancionadora local, especialmente el principio de legalidad, puesto que algunos principios materiales del orden penal son aplicables de la misma manera en que son aplicables al derecho administrativo sancionador.

Servirá también conocer algunos conceptos legales de apoyo para el desarrollo de este apartado, pero especialmente plasmaremos los fundamentos que dan origen a la potestad sancionadora local, así como el fundamento y pronunciamiento de los tribunales españoles respecto de la potestad sancionadora local, pues bien veremos dichos pronunciamientos han cambiado y han dado pauta a la concepción de nuevos conceptos y sobre todo han tenido un impacto en las leyes que regulan la actividad sancionadora municipal.

El ejercicio de la potestad sancionadora local, en el Estado constitucional se podría resumir de acuerdo con María Carballeira como: *“un intento de superación permanente de las tensiones generadas entre el principio de autonomía local y el principio de legalidad que rige la articulación de la potestad (art. 25 de la CE)”*¹⁴⁴ Esta situación refiere la autora siempre ha estado en busca de un objetivo claro: el cual consiste en buscar una fórmula dogmática y legal que sin vulnerar el art. 25 CE permita a los entes locales ejercer con plena libertad y responsabilidad su histórica potestad sancionadora de la que son titulares, tal como ha quedado reconocida en el art. 4.1.f de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local¹⁴⁵ en adelante (LRBRL)

Para que un ente local pueda ejercer su potestad sancionadora, se exigen dos requisitos: el primero, que tenga atribuida expresamente el ejercicio de la potestad sancionadora por una norma con rango de ley, esto de acuerdo con el art. 25 de la ley 40/2015¹⁴⁶; y el segundo que tanto las infracciones como las sanciones estén previstas en una norma con rango formal de ley.

Por cuanto al primero ya hemos dicho que encuentra sustento precisamente en el art. 4.1 de la LRBRL en el cual se atribuye a los entes locales y municipios la potestad sancionadora; Respecto del segundo de los requisitos sobre la necesaria habilitación legal previa y el contenido mínimo de esta habilitación para ejercer la función sancionadora; es en este dónde se ha dado una discusión entre la doctrina y la jurisprudencia, de la cual como veremos más adelante terminó convenciendo más, lo dicho por la jurisprudencia, al grado que se tuvo como resultado una ley modernizadora del régimen local que vino a cambiar la rigidez del principio de legalidad previsto para la potestad sancionadora municipal, por un principio de legalidad flexibilizado.

¹⁴⁴ Carballeira Rivera, María Teresa, *“Entes Locales Potestad Sancionadora”*, en Lozano Cutanda Blanca, *“Diccionario de Sanciones Administrativas”*, Iustel, Madrid, 2010, p. 428

¹⁴⁵ *Ídem*

¹⁴⁶ El cual en lo que nos interesa dice: *“La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley”*

Una justificación a esa flexibilización, que nos parece interesante señalar es la enunciada por la autora antes citada, al referir: *“que la ley sectorial en su magnanimidad no es capaz de salvar todas las situaciones en las que está implicado el ejercicio de la potestad sancionadora local. En algunos casos no contempla con grado suficiente de detalle la tipificación de conductas punibles en el ámbito local, ya sea por la casuística que encierran ya sea por falta de previsión. En otros sencillamente no desciende a la arena local por que o bien las materias allí tratadas no son de competencia local o son de competencia eminentemente local”*.¹⁴⁷

Quedando por tanto un sin número de asuntos en los que el municipio se ve limitado para ejercer el poder de coacción, es decir su facultad punitiva, ello porque falta la habilitación legal previa o la tipificación correspondiente; asuntos que son por regla general actividades que afectan directamente a la gestión de servicios y bienes locales o al buen orden social dentro del municipio.

III.2.1 La flexibilización del principio de legalidad en la potestad sancionadora de los Entes Locales

En similitud con la Constitución mexicana la española tampoco prevé un concepto propio de municipio, obligando así a la legislación española a enunciar que, *“Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”*¹⁴⁸ a ello habría que tener en cuenta lo enunciado en el preámbulo de la Carta Europea de la Autonomía Local, la cual se refiere al Ente Local (municipio) como: *“uno de los principales fundamentos de un régimen democrático”* ya que es precisamente en este nivel de gobierno donde se ejercen de manera más directa los derechos de los ciudadanos, especialmente en la participación y gestión de los asuntos públicos que involucran a los ciudadanos.

Ahora bien para garantizar esos intereses y autonomía de los Entes Locales el art. 2.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en adelante LRBRL

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 430

¹⁴⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 1

refiere que: “Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen”.¹⁴⁹ Supuesto que precisamente se cumple en diversas Leyes estatales, mismas que en los párrafos subsecuentes abordaremos.

Como veremos en líneas siguientes, dos de las principales competencias de los municipios las cuales no pueden actuar por separado, son precisamente la potestad reglamentaria y la sancionadora¹⁵⁰, sin descartar las competencias, previstas en el art. 25 de la Ley 7/1985¹⁵¹, así como lo señalado por los artículos, 139, 140y 141 de la ley 57/2003 los cuales citaremos en adelante por su interés para el tema. Entendamos pues en palabras de Alicia Ortuño, que el poder sancionador de los entes locales consiste en “imponer ciertas consecuencias negativas a los autores de comportamientos prohibidos u objetores de conductas debidas misma que debe relacionarse con la presencia o no de una reserva de ley para definir las infracciones y establecer las sanciones”¹⁵².

En esa idea, es ampliamente sabido que una de las tareas de los Entes Locales es precisamente la sanción de infracciones a través de sus ordenanzas, potestad que desde siempre ha existido y como veremos en adelante encuentra fundamento, Constitucional y legal, sin embargo, a la luz de los cambios y necesidades sociales esta potestad ha pasado de una rígida aplicación del principio de legalidad (en el cual los entes locales solo podían actuar, por cuanto las leyes estatales, autonómicas y sectoriales les habilitaran) a una mera flexibilización de dicho principio ello de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia de los Tribunales españoles, a la cual le dedicaremos una apartado más adelante.

¹⁴⁹ *Ibidem*, art.2

¹⁵⁰ Ley 57/2003 de 16 de diciembre, art. 4

¹⁵¹ Competencias de las cuales tiene un interés directo por su especial importancia con el desarrollo de sus actividades y objetivos municipales, dichas competencias son entre otras y de acuerdo al artículo referido: a) Seguridad en lugares públicos; b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; c) Protección civil, prevención y extinción de incendios; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

¹⁵² Ortuño Rodríguez, Alicia Esther “La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”, Revista Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2009, p. 26

Vemos entonces que, en la imposición de una sanción en cada caso concreto se aprecia la existencia de una infracción administrativa misma que requiere la previa determinación de la sanción adecuada y esa tarea de determinación adecuada resulta esencial porque *“la legislación se limita a establecer un abanico de sanciones posibles en función del tipo de infracción, y cuando se trata de infracciones pecuniarias, unos márgenes económicos, mínimos y máximos, dentro de los cuales deberá concretarse el monto específico al que asendereará la sanción”*¹⁵³ y es ahí donde precisamente encuentran sustento de ser, las ordenanzas locales pues son estas las que se encargaran de determinar de manera específica las infracciones y sanciones a ser aplicadas.

Por ultimo diremos que la ordenanza local va mucho más allá de una disposición de desarrollo de una ley puesto que son *“regulaciones que se refieren a cuestiones de interés local, dictadas por las entidades locales en el marco de su competencia, cuyo contenido refleja opciones políticas relativas a la gobernación de dichos intereses, adoptadas según los criterios de los representantes municipales democráticamente elegidos”*¹⁵⁴ pero que materializadas son esenciales en la actividad sancionadora municipal, pues contribuyen a la realización de sus fines y objetivos, especialmente atendiendo al principio de autonomía municipal.

III.2.2 Fundamento de la Potestad Sancionadora Municipal

Los entes locales en España encuentran su fundamento en la Constitución como norma suprema de todo el ordenamiento estatal, cabe mencionar que en lo que nos interesa que es precisamente su facultad reglamentaria (entendida como la tipificación de infracciones y sanciones en ordenanzas locales) en la cual se funda su potestad sancionadora encuentra de la misma manera su fundamento jurídico en la Constitución y a su vez en diversas leyes estatales y autonómicas, como veremos más adelante; Similarmente ocurre en México, esto es, que los municipios encuentran fundamento en la Constitución y en diversas leyes que reconocen su

¹⁵³ Desdentado Daroca, Eva, *“Discrecionalidad administrativa en la imposición de Sanciones”* en: Lozano Cutanda Blanca, *“Diccionario de sanciones administrativas”*, Iustel, Madrid España, 2010, p. 343

¹⁵⁴ Muñoz Machado, Santiago, *“Tratado de derecho administrativo y derecho público general”*, tomo II, Iustel, Madrid, 2006.

autonomía y facultad reglamentaria (de esta parte nos ocuparemos precisamente en el capítulo cuarto de esta investigación), por ahora nos interesa repasar los fundamentos legales y alcances de la potestad sancionadora de los entes locales en España.

III.2.2.1 Los Entes Locales en la Constitución Española

De manera deductiva citaremos primero el fundamento Constitucional que da origen a los Entes Locales (Municipios) en España, mismo que se encuentra en el art. 137 al referir: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*¹⁵⁵ y 140 que refiere *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena.”*, como podemos ver la Constitución española solo dedica esos artículos al fundamento del Municipio, dejando en manos de las leyes el desarrollo amplio de las facultades y demás cuestiones propias de los municipios y sus administraciones ello establecido así en el art.149.1 de la Constitución española:

“Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

18.o Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.”

Si bien no señala de manera expresa a los municipios, debemos tener en cuenta que estos en el ejercicio de sus facultades y para la consecución de sus fines

¹⁵⁵Constitución Española de 1978, consultada en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

se conforman en una administración municipal pública, la cual sin duda debe encontrar fundamento en una ley estatal.

III.2.2.2 En la Carta Europea de la Autonomía Local.

La Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, es un instrumento internacional en el cual se *“buscó establecer en el ámbito europeo una serie de instituciones y principios que garantizaran la vigencia de la democracia”*¹⁵⁶ especialmente la democracia dentro de la Entidades Locales, pues en lo general busca que los Estados respeten y den garantía a la autonomía municipal, permitiendo así a las entidades locales puedan actuar y ejercer sus potestades de manera libre, ello con el fin de realizar sus fines y propósitos propios de la actividad municipal.

La Carta primeramente enuncia la necesidad de que exista un fundamento Constitucional y legal de la autonomía local y lo plasma en su art. 2:

*Artículo 2.º Fundamento constitucional y legal de la autonomía local.
El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución.*

Seguidamente en el artículo tercero la Carta enuncia un concepto de la autonomía local, concepto que fue tomado como base y fundamento por parte de la jurisprudencia de los tribunales españoles tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, pues ambos en sus principales jurisprudencias que vinieron a dar un giro a la potestad sancionadora local a partir del año 2001, toman como referencia a la autonomía local prevista en la Carta Europea de la Autonomía Local, para poder justificar la posibilidad de que los municipios pudiesen tipificar y sancionar infracciones no previstas en leyes estatales o sectoriales, lo anterior en aras del principio democrático de autonomía local y atendiendo a que dichas tipificaciones las realizan los integrantes de los plenos municipales quienes son junto con el alcalde elegidos por voto de manera directa, lo cual según la

¹⁵⁶ Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *“La Carta Europea de la Autonomía Local”*, Iustel, España, 2007, p.37

jurisprudencia los legitima para poder crear ordenanzas municipales que tipifiquen infracciones y sanciones de índole municipal.

“Artículo 3.º Concepto de la autonomía local.

1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

*2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos”.*¹⁵⁷

Con lo anterior podemos precisar que la autonomía se reconoce para “ordenar y gestionar”, dice Lasagabaster que la determinación del alcance de ambos términos es importante porque nos estaría remitiendo a las potestades que los entes locales pueden realizar.¹⁵⁸

Por ordenar podríamos entender la creación de las ordenanzas locales, pues etimológicamente a la autonomía se le da el significado de: *“darse a sí mismo un ordenamiento, de dictarse así mismo las normas que lo rigen”*¹⁵⁹ lo que requeriría obviamente tener competencias normativas; Y por gestionar se haría referencia a la ejecución, lo que remite a las potestades administrativas, de dictar actos y también a disponer de medios para hacerlos efectivos, haciendo especial referencia a las sanciones.

Por ultimo habría que resaltar del anterior artículo que la ordenación y gestión a la que alude, debe estar sustentada en una ley, lo que nos lleva nuevamente al art. 2 ya citado y a entender que para que los entes locales puedan actuar y ejercer sus potestades deben siempre estar habilitados por una ley, ya sea estatal o autonómica, (federal o estatal para el caso mexicano).

¹⁵⁷ Carta Europea de la Autonomía Local, consultada en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-4370-consolidado.pdf>

¹⁵⁸ Lasagabaster Herrarte, *“La Carta Europea...”*, Op. Cit., p. 42

¹⁵⁹ *Ídem*

El artículo 4, es de gran interés en nuestro tema pues hace especial referencia a las competencias propias de los entes locales, si bien no enuncia un listado de dichas competencias, si establece una exigencia formal, esto es que dichas competencias locales se encuentren establecidas en la Constitución o en una ley.

“Artículo 4.º Alcance de la autonomía local.

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.

...

4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

Como podemos ver la inicial rigidez del principio de legalidad en este artículo, se suaviza enseguida en la segunda parte del primer párrafo, pues según Lasagabaster bien puede entenderse que se da entrada a la atribución de competencias a los entes locales por meros reglamentos lo que significaría que la reserva de ley no fuera absoluta¹⁶⁰.

De manera breve podemos vislumbrar que son estos tres artículos de la Carta Europea de la Autonomía local los que dan soporte a la concepción actual que se tiene respecto de la potestad sancionadora de los entes locales en España, pues se podría llegar a entender que dicho principio de autonomía local podría considerarse contradicho si algunos de los componentes de esa autonomía, especialmente la potestad reglamentaria y sancionadora se encontraran mermados o disminuidos *“de tal manera que esa potestad resultare en algún momento infundada y en ocasiones inaplicable”*¹⁶¹.

III.2.2.3 Fundamento legal de la Potestad Sancionadora Local

¹⁶⁰ Cfr. Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *“La Carta Europea...” Op. Cit., p. 50*

¹⁶¹ Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *“La Carta Europea...” Op. Cit. p. 107*

Ahora bien, la ley principal que regula la actividad municipal es la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local la cual vino a ser reformada por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local y ambas son las que sostienen en lo esencial y en lo que nos importa, “*la potestad sancionadora de los entes locales*” será por ello que nos daremos a la tarea de citar los fundamentos que contemplen cada ley respecto de esta actividad reglamentaria y sancionadora, aunque debemos advertir que es la ley 57/2003 la que trajo aportaciones importantes a la LRBRL en cuestión de tipificación de infracciones y sanciones.

Por lo anterior que no podemos pasar desapercibido un argumento importante de la exposición de motivos de la ley 57/2003 el cual da sustento a la necesidad de la reforma hecha a la LRBRL de 1985 especialmente en lo referente a la Potestad Sancionadora Local el cual dice:

“... no podía demorarse por más tiempo la necesidad de colmar la laguna legal que existe en materia de potestad sancionadora municipal en aquellas esferas en las que no encuentren apoyatura en la legislación sectorial, estableciendo criterios de tipificación de las infracciones y las correspondientes escalas de sanciones para que las funciones de esta naturaleza se desarrollen adecuadamente, de acuerdo con las exigencias del principio de legalidad adaptadas a las singularidades locales, y siempre en defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio municipal, conforme a la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio...”

Con la anterior cita podemos destacar dos cuestiones:

- a) El legislador reconoce la necesidad de una ley previa que proporcione los criterios básicos para las infracciones y sanciones que se regulan en las ordenanzas municipales, es decir “*intenta dotar de contenido material a los criterios mínimos de antijuridicidad*”¹⁶² como elementos que orienten y condicionen la valoración de cada pleno municipal a la hora de crear los tipos de infracciones y sus sanciones.
- b) En segundo lugar, se destaca que el ámbito en el que precisamente el legislador trata de dar cobertura para la tipificación de infracciones y sanciones, es en el relativo a la defensa de la convivencia ciudadana en los asuntos de interés local y de los servicios y el patrimonio local, esto a las

¹⁶² Orduña Prada, Enrique, “*Ordenanzas Municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, p. 50

infracciones y sanciones reguladas tradicionalmente en las “ordenanzas de policía y buen gobierno”¹⁶³

Veamos pues los preceptos legales que dan origen a la potestad sancionadora local, de inicio citaremos el art. 4 de la ley 7/1985 que refiere:

“4.1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

a) Las potestades reglamentarias y de auto organización.

...

f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.

... ”¹⁶⁴

En principio podemos ver que este artículo reconoce la calidad de administración pública a las entidades locales, y en consecuencia les concede una serie de potestades administrativas mismas que le son atribuidas como resultado de su autonomía local, *“en cuanto a que autonomía local implica un poder, aunque limitado, de autogobierno de una determinada colectividad”¹⁶⁵*

Podemos decir que es precisamente este, el fundamento esencial y el más importante de la actividad sancionadora de la administración municipal pues, autoriza precisamente a los municipios a crear reglamentos (ordenanzas municipales) y a su vez establecer en esos mismos las sanciones correspondientes por infracciones previamente tipificadas; La potestad reglamentaria de los entes locales supone pues el reconocimiento de la posibilidad de formulación de políticas propias, con base en su propia legitimidad democrática sin embargo no se puede eludir al multicitado principio de reserva de ley y por ello es que, como se ha dicho se ha tornado un tanto flexibilizado *“especialmente cuando entran en juego los principios de autonomía local y el democrático”¹⁶⁶*

¹⁶³ Embid Irujo, Antonio, “La potestad reglamentaria de las entidades locales”, Iustel, Madrid, 2010, p.66

¹⁶⁴ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, consultada en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23103>

¹⁶⁵ Domingo Zaballo, Manuel, (coord.) “Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local” 3ra ed., Civitas-Thomson Reuters, España, 2013, t. I, p. 196

¹⁶⁶ Orduña Prada, Enrique, “Ordenanzas Municipales”, Op. Cit., p. 50

Dicha potestad reglamentaria de los Entes Locales la podemos encontrarla también en el art. 128 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Artículo 128. Potestad reglamentaria.

1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

...”¹⁶⁷

Valdría la pena decir en este momento, que hasta antes de la ley 57/2003, Los municipios solo podían tipificar en sus ordenanzas infracciones y sanciones que las leyes estatales o autonómicas les confirieran, es decir encontraban un límite legal, pues a no ser que las leyes sectoriales (ambientales, de sanidad, de tráfico, entre otras) les confirieran la potestad reglamentaria y sancionadora estos no podían realizar dicha potestad, atendiendo por supuesto al estricto principio de legalidad;

Sin embargo, luego de una doctrina científica y jurisprudencial¹⁶⁸, y como *“consecuencia de la autonomía local constitucionalmente garantizada y el carácter democrático de los municipios, estos, podrían también tipificar en sus ordenanzas infracciones y sanciones no previstas en la ley”*¹⁶⁹, dando por hecho que las propias ordenanzas cumplirían con la garantía de reserva de ley, que forma parte del principio de legalidad en su aspecto formal, lo anterior bajo algunos argumentos jurisprudenciales que más adelante veremos.

En concordancia con lo antes dicho, citaremos ahora los tres artículos que conforman el Título XI de la ley 7 de 1985 el cual fue introducido por la Ley 57/2003

¹⁶⁷ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE

¹⁶⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio; Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, Sentencia del Tribunal Supremo 4380/2003, de 23 de junio, entre otras que se citaran en adelante.

¹⁶⁹ Cano Campos, Tomas, *“Las sanciones de Tráfico”, Op. Cit., p. 117*

y que es el que da sustento a la potestad sancionadora local, matizando en sus preceptos al estricto principio de legalidad sancionadora.

El art. 139 de la LRBRL, es producto de una marcada jurisprudencia tendiente a moderar el principio de legalidad en su aspecto material en las ordenanzas municipales y por consiguiente entendemos viene a recaer en los principios rectores de la potestad sancionadora municipal:

Art. 139 “Tipificación de infracciones y sanciones en determinadas materias.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.”

Este artículo ha dado pauta a que los municipios en su potestad reglamentaria y sancionadora no estén estrictamente sometidos a la garantía mínima de reserva de ley, pues como se ha venido diciendo, con la finalidad de alcanzar sus fines y cuando una ley sectorial, estatal o autonómica no contemplen infracciones y sanciones en determinadas áreas que tengan interés para el municipio, este último podrá pues tipificar infracciones y sanciones a través de sus ordenanzas, ello para dar fundamento legal a su actividad sancionadora; Sin embargo, es interesante mencionar lo expuesto por Rebollo Puig quien enuncia algunas cuestiones interesantes que rodean al citado artículo¹⁷⁰:

- a) Existe un carácter subsidiario pues no debe existir normativa sectorial sobre la materia que se pretenda tipificar, pues en el caso de que existiese la ley sectorial gozaría de aplicación preferente.

¹⁷⁰ Izquierdo Carrasco, Manuel, “Comentarios a la ley reguladora de las bases del Régimen local”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007 t. IV, p. 3734-3742

- b) Su ámbito material de actuación se circunscribe a determinados asuntos de competencia eminentemente local y, en concreto a los relacionados con el orden social, los bienes y los servicios locales.
- c) La regulación va dirigida a todos los entes locales garantizados por la constitución y no exclusivamente a los municipios.
- d) Los artículos de la LRBRL no son aplicables directamente a los ciudadanos, sino que operan como una ley marco que fija los criterios así llamados de antijuridicidad que habrá de desarrollar la normativa local.
- e) La norma local de desarrollo de la potestad sancionadora deberá ser dictada por el órgano representativo de la entidad. El reglamento y la ordenanza son las únicas que tienen cabida en esta materia.
- f) Por último, la potestad sancionadora como no podía ser de otra manera, tiene un fin instrumental, respecto de la actividad normativa de asuntos locales y es el de asegurar el cumplimiento de los contenidos de la ordenanza.

A lo anterior cabe agregar que, es necesario que no se oponga la regulación establecida en la ordenanza a una norma previa con rango de ley. Sin embargo, este límite no es absoluto porque si realmente el Ente Local tuviera competencia en una materia y la regulación de la tipificación de la infracción en una ley estatal o sectorial fuera tan cerrada que no dejara ningún margen de actuación, podría entenderse “*vulnerado el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado*”¹⁷¹.

Siguiendo con el fundamento legal de la potestad sancionadora local contemplado en el título XI de la LRBRL, toca ahora citar el art. 140, mismo que constituye el complemento indispensable de la habilitación del art. 139 esto al fijar los contenidos del principio de legalidad en su aspecto material, ello por la tipificación de conductas sancionables y el señalamiento de una clasificación de infracciones misma que de manera jerarquizada¹⁷² contempla como muy graves, graves y leves, estableciendo así los criterios mínimos de antijuridicidad; Sin olvidar

¹⁷¹ Alonso Mas, María José, “Comentarios al título XI...”, *Op. Cit.*, p. 2740

¹⁷² Cfr. Cano Campos, “Las sanciones de tráfico”, *Op. Cit.*, p. 120

que como establece el art. 139 dichos criterios solo serán aplicables a falta expresa de las leyes sectoriales.

“Art. 140

1. Las infracciones a las ordenanzas locales a que se refiere el artículo anterior se clasificarán en muy graves, graves y leves.

Serán muy graves las infracciones que supongan:

a) Una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas, al normal desarrollo de actividades de toda clase conformes con la normativa aplicable o a la salubridad u ornato públicos...

c) El impedimento o la grave y relevante obstrucción al normal funcionamiento de un servicio público.

...

f) Los actos de deterioro grave y relevante de espacios públicos o de cualquiera de sus instalaciones y elementos, sean muebles o inmuebles, no derivados de alteraciones de la seguridad ciudadana.

2. Las demás infracciones se clasificarán en graves y leves, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) La intensidad de la perturbación ocasionada en la tranquilidad o en el pacífico ejercicio de los derechos de otras personas o actividades.

b) La intensidad de la perturbación causada a la salubridad u ornato públicos.

...

e) La intensidad de los daños ocasionados a los equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un servicio o de un espacio público.”

El artículo anterior muestra un catálogo de criterios mínimos de antijuridicidad *“que necesariamente han de preverse en una ley para que una ordenanza local pueda tipificar infracciones”*¹⁷³ mismo que solo operara cuando no exista legislaciones sectorial o estatal que prevea sanciones a infracciones de interés municipal, o en su caso existiendo dicha legislación no se prevean un sistema sancionador.

Finalmente, el art. 141 establece los tipos y graduaciones económicas de las sanciones que pueden contemplar las ordenanzas locales, estableciendo como única sanción la multa; Con ello refiere Orduña Prada, el legislador pretendió satisfacer la reserva de ley del art. 25 constitucional que impone a la ley de cobertura, que no establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos sino *“una relación de las posibles sanciones que cada ordenanza municipal*

¹⁷³ Orduña Prada, Enrique, *“Ordenanzas Municipales...” Op. Cit.*, p. 208

*puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos que ella misma tipifica*¹⁷⁴

*“Artículo 141. Límites de las sanciones económicas.
Salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías:
Infracciones muy graves: hasta 3.000 euros.
Infracciones graves: hasta 1.500 euros.
Infracciones leves: hasta 750 euros.”*

Estos tres artículos como referimos en un inicio dan sustento a la nueva concepción de la potestad sancionadora municipal, mismos que como veremos enseguida son producto de una línea doctrinal y jurisprudencial que llevo al legislador a crear el título XI de la ley 57/2003 en el cual se atribuye a los entes locales la facultad de tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas, pues como refieren José Luis Carro, “existe una prohibición implícita de aplicar directamente los artículos 140 y 141 de la ley 53/2003, siendo así necesaria la interposición de una ordenanza”¹⁷⁵ Así pues los artículos 139 y 140 van dirigidos a la tipificación previa de infracciones y sanciones desarrolladas estas, en ordenanzas municipales y el art. 140 establece unos límites económicos a las sanciones anteriores.

III.2.3 El principio de legalidad y las ordenanzas locales en la Jurisprudencia de los Tribunales españoles

Las entidades locales, como ya se dijo tenían y tienen reconocida su potestad sancionadora y reglamentaria, sin embargo, éstas se encontraban limitadas en aras del principio de legalidad consagrado constitucionalmente, ya que estos entes “no solo tenían vedada la posibilidad de establecer un régimen sancionador contrario a

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 223

¹⁷⁵ Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “Sobre la Potestad Sancionadora municipal” en Carro Fernández-Valmayor, José Luis, (dir.), “La modernización del gobierno local. Estudios sobre la ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, Atelier, Barcelona, 2005, p. 167

las leyes, sino que también se encontraban con el acceso cerrado para poder determinar sus propias infracciones y sanciones en ausencia de norma legal.”¹⁷⁶

A lo anterior, no está demás agregar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo ha sido determinante en cuanto a la potestad sancionadora de los Entes Locales a través de sus ordenanzas, puesto que ya referíamos que fue precisamente la línea jurisprudencial, la que sirvió de guía para el título XI de la ley 57/2003 en la que se autoriza a los municipios propiamente la facultad de tipificar infracciones y sanciones atendiendo a ciertos límites señalados; nos disponemos ahora a citar algunos de los argumentos jurisprudenciales de mayor relevancia en este tema que nos ocupa.

La STC 132/2001 es de las más importantes, ya que en esta se abordó el alcance que ostenta la exigencia de ley en materia sancionadora local:

“En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios — conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL— no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador”¹⁷⁷

Según el Tribunal Constitucional, las ordenanzas (o reglamentos locales) son las que realmente tipifican las infracciones y sanciones, es decir, las que definen las

¹⁷⁶ Ortuño Rodríguez, Alicia Esther “La potestad sancionadora de...” Op. Cit., p. 31

¹⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001 de 08 de junio, consultada en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4428>

conductas ilícitas merecedoras de un concreto reproche o sanción que también concretan, pero esta facultad se encuentra constitucionalmente limitada por el principio de legalidad¹⁷⁸, mismo que de acuerdo con dicha jurisprudencia debe ser flexibilizado, permitiendo así que la ley no establezca un tipo determinado para cada ilícito, tarea que deja a las ordenanzas municipales, bajo la condición de ser aprobadas por el pleno del municipio y que exista un verdadero interés municipal; Otro aspecto de interés que señala la citada jurisprudencia refiere:

“Del art. 25.1 CE derivan dos exigencias mínimas, que se exponen a continuación. En primer término, y por lo que se refiere a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; no se trata de la definición de tipos —ni siquiera de la fijación de tipos genéricos de infracciones luego completables por medio de Ordenanza Municipal— sino de criterios que orienten y condicionen la valoración de cada Municipio a la hora de establecer los tipos de infracción. En segundo lugar, y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1 CE deriva la exigencia, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica.”

Entendamos dos cuestiones de esta segunda parte:

- a) Que los municipios al tipificar conductas como infracciones, deben atender a criterios mínimos de antijuridicidad, los cuales deben encontrarse fijados por la ley, ello en aras de buscar la protección de los bienes jurídicos y situaciones propias del municipio. Sin embargo, estos criterios mínimos legales no tienen por qué consistir en la fijación de tipos genéricos de infracciones, sino que basta el establecimiento de meras orientaciones.
- b) Que los municipios pueden determinar la imposición de sanciones ante una infracción previamente tipificada, siempre atendiendo a los criterios

¹⁷⁸ Véase, Cano Campos, Tomas, “Las sanciones...” Op. Cit., p. 118, y Ortuño Rodríguez, Alicia Esther “La potestad sancionadora de...” Op. Cit., p. 33

impuestos por la ley, los cual como ya vimos, ahora se encuentran recogidos en el art. 140 de la Ley 57 de 2003.

Este cambio de dirección jurisprudencial dice Carballeira tiene su razón de ser en la concepción de la autonomía local,¹⁷⁹ misma que con posterioridad a la STC 132/2001 el mismo Tribunal Constitucional la concibe como *“esencialmente el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuento les atañe, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible”*¹⁸⁰

Otra cita jurisprudencial que nos parece relevante enunciar aquí, es la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 la cual en seguimiento a la doctrina iniciada por el Tribunal Constitucional¹⁸¹ señaló entre otras cosas que, atendiendo a la autonomía municipal y, a que el pleno municipal es sin duda elegido democráticamente, las ordenanzas municipales pueden tipificar infracciones y sanciones cuando no existiese una legislación que señale los criterios mínimos de antijuridicidad, así como un catálogo de posibles sanciones.¹⁸²

“Como hemos expuesto en los Fundamentos de Derecho anteriores hay que atenerse a la solución jurisprudencial más favorable a la autonomía municipal que consagran los artículos 137 y 140 de la Constitución, los cuales deben ser interpretados de acuerdo con el artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, y por tanto de tal modo que esta autonomía suponga una capacidad efectiva de ordenar los asuntos públicos. Esto lleva consigo que debemos declarar que mediante Ordenanza local, en cumplimiento de los preceptos generales de los artículos 55 y 59 del texto refundido de régimen local, se pueden tipificar válidamente las infracciones

¹⁷⁹ Carballeira Rivera, María Teresa, *“Entes Locales Potestad...”* Op. Cit., p. 432

¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, 240/2006 de 20 de julio.

¹⁸¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001 de 08 de junio, de la cual ya hemos citado anteriormente la parte que nos interesa

¹⁸² Bartlett Burguera, Daniel, *“Las ordenanzas locales y sus limitaciones”*, Noticias Jurídicas, consultado el 06 de julio de 2018 en: http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12904-las-ordenanzas-locales-y-sus-limitaciones/#_ftnref29

y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado Ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los Ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación, y respetando los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como ponderando la gravedad del ilícito y teniendo en cuenta las características del ente local.

Por lo demás difícilmente podría tacharse esta solución de antidemocrática, pues los miembros de la Corporación Local que aprobaron la Ordenanza han sido elegidos democráticamente. Esta consideración, no carece ni mucho menos de interés. Pues los destinatarios de la Ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del Ayuntamiento que aprueba la Ordenanza. Se da por tanto una situación análoga a la aprobación de una Ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una Comunidad Autónoma. Por ello la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento.

...

No obstante, los entes locales, al encontrarse sujetos al principio de legalidad no podrían contravenir leyes vigentes y la tipificación de infracciones y sanciones sólo podrían llevarla a cabo cuando no exista Ley reguladora y en los casos en que ejerzan una competencia típica que lleve implícita la potestad de ordenar el uso de bienes y eventualmente de organizar servicios. Entendemos que esta interpretación integradora se atiene a las reglas de la lógica jurídica, pues no es coherente en buena lógica otorgar potestad para aprobar normas, y exigir para que se garantice su cumplimiento el ejercicio de una potestad legislativa de la que no son titulares los entes locales.”¹⁸³

Los puntos más relevantes de esta sentencia son en esencia los siguientes:

- a) El Tribunal Supremo establece que se debe realizar una interpretación jurisprudencial bastante favorable a la autonomía de los municipios, la cual les permita la consecución de algunos fines mediante las ordenanzas locales,

¹⁸³ Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª, Rec. 5167/1998 de 29 de septiembre de 2003

interpretación basada en la Constitución y la Carta Europea de la Autonomía Local.

- b) Los municipios pueden tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas cuando las leyes estatales o autonómicas no se hayan pronunciado sobre la materia; Sin embargo, es destacable que las sanciones que se prevén solo podrán ser económicas.
- c) Las tipificaciones que realizan en sus ordenanzas locales solo lo podrán ser en las materias que le sean competentes, atendiendo a principios tan básicos como el de proporcionalidad y a la garantía de audiencia del inculpado. No pueden los municipios intentar invadir la esfera de competencia estatal y autonómica.
- d) Dicha potestad de tipificación reconocida en esta jurisprudencia se da, como se dijo en un inicio bajo el cobijo de principios democráticos, de ahí que la justificación sea que las ordenanzas locales podrían de manera modulada cumplir el principio de legalidad en su aspecto formal, asimilando estas con las leyes que emanan del poder legislativo estatal y autonómicos, pues según el Tribunal Supremo el pleno de los ayuntamientos es elegido por los ciudadanos de la misma manera que los legisladores.

En las dos jurisprudencias citadas, (no las únicas, sino las que han servido de base para el desarrollo jurisprudencial respecto de esta potestad de los entes locales de tipificar infracciones y sanciones), es destacable que el principal problema que se ha abordado, es en torno al principio de legalidad, el cual es indispensable cuando se ejerce la potestad de sanción de la administración municipal; No se puede dejar de mencionar que precisamente se ha llegado a una modulación de dicho principio, acción que reafirma lo dicho en reiteradas veces a lo largo de esta investigación *“los principios del orden penal son aplicables al derecho administrativo sancionador de manera matizada”*, pues como refiere la jurisprudencia es resultado del cambio y necesidad social, la medida en que deba ser la exigencia de dicho principio en el campo sancionador municipal. Por ahora como ya hemos visto el estricto principio de legalidad en su parte formal, encuentra cierta flexibilización en aras de garantizar a las Entidades Locales la consecución

de sus fines mediante su potestad sancionadora constitucional y legal, pero ello con lleva la responsabilidad de garantizar principios tan mínimos y necesarios entre otros, como el de proporcionalidad y el debido proceso (dentro del cual encuentra fundamento la garantía de audiencia)

En resumen y como lo refiere Cano Campos son tres los principales argumentos que algunos doctrinarios y la jurisprudencia han sostenido para dar sustento al “desplazamiento o modulación del principio de reserva de ley en el ámbito sancionador”¹⁸⁴

1.- El argumento histórico, en el cual sostienen que la potestad sancionadora es tan antigua como el propio municipio, por lo que no resulta innegable la existencia y funcionamiento de los municipios sin una potestad sancionadora como medio de asegurar el cumplimiento y eficacia real de sus ordenanzas.

2.- El argumento democrático, que se funda en principios democráticos, relativos al órgano representativo que aprueba las ordenanzas municipales, equiparables por tanto a las leyes que promulga el órgano legislativo, ello en aras de garantizar la autonomía municipal constitucionalmente establecida. Sin embargo, también se ha dicho que las ordenanzas locales no deben oponerse a la ley y deben encontrar su fundamento en esta misma y solo en caso de que no existiese podrán entonces las ordenanzas locales tipificar infracciones y sanciones.

3.- El último y tercer argumento principalmente por la jurisprudencia de 2003, refiere que, si el municipio tiene la facultad de dictar ordenanzas, ha de tener la potestad de tipificar las infracciones y por ende las sanciones aplicables a las primeras.

Finalmente como hemos visto, el ejercicio de la potestad sancionadora local podrían clasificarse en tres grandes momentos jurídicos: a) la prevalencia estricta del principio de legalidad, reconocido en el art. 25 de la CE sobre el ejercicio sancionador y reglamentario de los entes locales; b) la flexibilización de esa visión estricta del principio de legalidad por vía jurisprudencial¹⁸⁵; y, c) la superación y

¹⁸⁴ Cfr. Cano Campos, Tomas, “Las sanciones de...” *Op. Cit.*, pp. 122-126

¹⁸⁵ Con especial relevancia la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, y La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003, mismas que posteriormente fueron reafirmadas por la Sentencia del

matización del principio de legalidad sancionadora al principio de autonomía local por vía normativa, haciendo especial referencia al título XI de la ley 57 de 2003 LBRL el cual lleva por título “Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”

Conclusión

Nuestras conclusiones del presente capítulo, serán igualmente divididas en dos partes para hacer referencia primero al Derecho administrativo sancionador en España y segundo para realizar unas breves conjeturas respecto de la potestad sancionadora de los municipios en España.

Primero. El estudio del Derecho administrativo sancionador en España se da desde el momento en que aparece en el texto constitucional de 1978, sin embargo, es hasta 1981 cuando la jurisprudencia de los tribunales empieza a realizar importantes pronunciamientos que alentaron a los estudiosos a empezar un vasto estudio en esta materia; Por ello que luego de un largo camino y como ya se dijo en anteriores líneas el Derecho administrativo sancionador en España ha alcanzado un desarrollo en el que ya no se discute su origen y fundamento, sino más bien cuál es la medida en que se matizan cada uno de los principios que le serán aplicables, llámense dichos principios, de legalidad, de culpabilidad, de proporcionalidad o non bis in ídem.

Ahora bien, es destacable que tanto la doctrina jurisprudencial como la científica han sido tales que han buscado y plasmado sus ideas en la legislación estatal y autonómica, basta recordar que en España han existido diferentes leyes que regulan precisamente la potestad sancionadora de la administración (en fecha actual son las leyes 39 y 40 de 2015) y más aún es precisamente en dicha legislación donde se contempla un título específico que regula la aplicación de ciertos principios materiales a la actividad sancionadora de la administración, lo cual dentro de un Estado Constitucional de Derecho, viene a dar certeza y seguridad

Tribunal Constitucional 16/2004 de 23 de febrero y la Sentencia del Tribunal Supremos de 20 de diciembre de 2007 respectivamente.

jurídica a sus ciudadanos de que sus derechos y garantías fundamentales se encontrarán protegidos ante el ejercicio sancionador de la autoridad administrativa.

En el ejercicio del derecho comparado no podemos negar que, dentro del ordenamiento jurídico mexicano, también encontramos leyes federales y estatales de carácter formal y material que regulan la actividad sancionadora de la administración pública en sus tres niveles, sin embargo, ninguna de las existentes contempla en su contenido un apartado o precepto donde se estipulen o señalen los principios materiales que debiesen ser contemplados en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, y mucho menos en qué medida o grado debiesen ser aplicables, tarea que como hemos visto ha sido realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De lo anterior que surge la interrogante siguiente: ¿Será necesario un apartado específico de principios subjetivos en las leyes que regulan el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración?

Por otro lado, y como se ha referido en el capítulo primero, el desarrollo del Derecho administrativo sancionador mexicano ha estado primigeniamente en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual se ha encargado de ir construyendo y aportando a su contenido, quedando casi invisibles las aportaciones doctrinales que bien podemos contar con facilidad. Por lo pronto basta decir que el desarrollo de nuestro derecho administrativo sancionador es incierto, bien por el inminente cambio social, político y jurídico, o por la gran cantidad de actos sancionadores administrativos que a diario se ejecutan por parte de la administración pública y de infracciones que cometen las personas, que en su conjunto hacen de la actividad sancionadora administrativa un gigante campo de acción en el cual están de por medio derechos y libertades; De lo que si estamos seguros es de la necesidad doctrinal que requiere nuestro Derecho administrativo sancionador mexicano.

Segundo. Como se dijo en un inicio la potestad sancionadora municipal en España ha tenido un giro importante, lo que la hace diferente en lo que actualmente sucede en el campo sancionador municipal en México, pues nuestros municipios

aún se encuentran respetuosos de un estricto principio de legalidad que los lleva a observar ciertos límites en el campo de la creación de reglamentos municipales que tipifiquen infracciones y sanciones administrativas, principio que en España como hemos visto se ha flexibilizado, al grado que los municipios pueden tipificar infracciones y sanciones administrativas cuando las leyes no las contemplen y estas sean de su esencial interés.

También pudimos notar que la potestad sancionadora local igual que la autonómica y estatal están sujetas a las leyes reguladoras de la potestad sancionadora de la administración y por ende a principios contemplados en dichas leyes como los que hemos referido en párrafos atrás, mismos que le son aplicables también a la materia sancionadora municipal por conformarse en un ente administrativo público.

Dicho lo anterior surge a la luz la necesidad de reconocer y garantizar efectivamente la autonomía que enuncia nuestra Constitución a los municipios, especialmente en el campo sancionador, pudiendo estos tipificar infracciones y sanciones cuando nuestra legislación no les habilite o enuncie postulados mínimos, ello en aras como hemos visto de dos necesidades mínimas: a) garantizar el cumplimiento de sus fines y el bienestar de los ciudadanos y b) garantizar a los municipios una efectiva autonomía y con ello dar certeza democrática a sus competencias atribuidas por la norma constitucional; Sin que esto implique que en el ejercicio de dicha facultad reglamentaria y sancionadora los municipios dejen de observar postulados y fundamentos tan básicos como los que contempla el art. 21 párrafos I, V y VI de la Constitución Federal.

CAPÍTULO CUARTO

AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL

SUMARIO. IV.1 Fundamento del municipio en México. IV.1.1 Constitucional IV.1.2 Legal. IV.2. El Municipio en el Estado Federal Mexicano IV.3. Facultad reglamentaria municipal. IV.3.1 Facultad reglamentaria municipal en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. IV.4 Facultad sancionadora municipal. IV.5 Breves notas sobre autonomía. IV.6 Propuestas. IV.6.1 Derecho sancionador municipal como una disciplina autónoma. IV.6.2 Principios del derecho sancionador municipal.

Introducción

En este último apartado pretendemos aterrizar algunas conclusiones que hemos venido enunciando en el desarrollo de esta investigación, teniendo como objetivo central el poder sancionador de la administración pública y específicamente la facultad sancionadora municipal, misma que nos ha dado pauta al título del capítulo que nos ocupa ahora, pues precisamente buscaremos justificar la necesidad de un derecho sancionador municipal autónomo que se encargue de dar sustento doctrinal y legal a la potestad sancionadora municipal, que si bien ya hemos visto los municipios encuentran esa facultad en la Constitución, lo cierto es que en nuestro criterio y en comparación con otros sistemas jurídicos, esta facultad sancionadora municipal en México necesita de un desarrollo y estudio en el cual se busque y proponga la regulación de esta potestad sancionadora en aras de garantizar los derechos y garantías de los ciudadanos, aunque para ello habría pues que recurrir a ciertos principio que son aplicables propiamente a la materia sancionador administrativa.

Con lo antes mencionado, pasemos pues al desarrollo del presente acápite en el cual, por su importancia en el tema que nos ocupa y a manera de introducción veremos primero unas breves notas sobre la concepción y ubicación del municipio dentro del Estado Mexicano, partiendo para ello de la idea del Pacto Federal garantizado por nuestra Norma Suprema, y posteriormente ocuparnos de la facultad

reglamentaria y sancionadora municipal misma que veremos consta de un amplio sustento constitucional y legal, pero que es necesario como lo afirmaremos más adelante que dicha potestad sancionadora se encuentre revestida de ciertos principios, que den certeza y garantía de protección a los derechos de los ciudadanos, tomando como referencia los postulados y desarrollo del derecho administrativo sancionador en la construcción de sus principios, tal como lo hemos visto en los capítulos anteriores.

IV.1 Fundamento del Municipio en México.

En este apartado, de manera muy breve se pretende enunciar cual es el fundamento constitucional y legal del Municipio en México, pues aunque nuestro tema de estudio versa sobre su facultad reglamentaria y sancionadora misma que veremos más adelante, es de importancia identificar cual es la forma de concebir al municipio en el ordenamiento jurídico mexicano, esto porque precisamente nuestro tema se centra en las acciones sancionatorias que realizan las autoridades municipales cuando se infringen o incumplen las normas administrativas municipales, tales como: los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos municipales, circulares y demás disposiciones administrativas de carácter municipal, en resumen nos es de interés una de sus actividades municipales de gran relevancia, pues es precisamente mediante la facultad reglamentaria y sancionadora, como el municipio logra la consecución de sus fines.

IV.1.1 Constitucional

En México es precisamente en el artículo 115 de la Constitución de 1917 donde nace el Municipio como base de la división territorial de los Estados, en aquel 05 de febrero el Constituyente establecía que *“cada municipio seria administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado”*. Dicho precepto constitucional también establecía *“que los municipios administrarían libremente su hacienda, es decir sus recursos económicos, para poder realizar sus tareas de gobierno, la cual se formaría*

*de las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados y que, en todo caso serían las suficientes para atender a sus necesidades”.*¹⁸⁶

Dicho lo anterior no estaría de más mencionar que a la fecha, dicho artículo constitucional ha tenido 15 reformas¹⁸⁷ las cuales han venido a robustecer la figura institucional del municipio dentro de los Estados, por ello y sin ahondar mucho en cada reforma, en las siguientes líneas solo se hará referencia a las reformas se consideran han sido de mayor trascendencia en el campo del municipio en México.

La primera reforma de importancia se da en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, el 3 de febrero de 1983, en la cual se da el reconocimiento de la personalidad jurídica del Municipio, se le otorga el manejo de su patrimonio conforme a la ley, se agrega a su cargo la función de los mercados y centrales de bastos y de gran relevancia la fracción IV que eleva a rango constitucional el derecho de los municipios de recibir las participaciones federales, en resumen y siguiendo a Guillermo Vallarta¹⁸⁸ la reforma de 1983 atribuyo al municipio:

- a) El poder para que la comunidad se organice de manera libre y autónoma.
- b) El poder de la comunidad sobre su territorio.
- c) El poder para generar bienestar en la comunidad de manera permanente en su vida cotidiana.
- d) El poder de la organización municipal para establecer relaciones con otras entidades públicas, sociales y privadas.

Otra reforma de importancia en materia Municipal y por su relación directa con el tema que nos interesa es la del 23 de diciembre de 1999 la cual establecía, entre otras cosas, a) el reconocimiento del Municipio como una instancia de gobierno, formado por un ayuntamiento de elección popular directa, e integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; b) también se faculto a los ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en

¹⁸⁶ Texto originalmente concebido del art. 115 Constitucional el 05 de febrero de 1917

¹⁸⁷ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm, (Consultado en línea el 02 de octubre del 2018)

¹⁸⁸ Vallarta Plata, José Guillermo, *“el Municipio en México”*, consultado el 10 de octubre del 2017 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>

materia municipal que debieran expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organizaran la administración pública municipal, regularan las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguraran la participación ciudadana y vecinal; y c) no menos importante la adición del último párrafo de la fracción IV que ahora dice: *“los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”*

Una pequeña pero significativa reforma es la del 14 de julio del 2001 donde se reconoce la participación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal.

Otra reforma de importancia es la del 24 de agosto del 2009 en la que se establece la facultad de las legislaturas locales para aprobar las respectivas leyes de ingresos municipales, así como la revisión y fiscalización de las cuentas públicas municipales.

Por último y de reciente aprobación la reforma del 10 de noviembre del 2014, en la cual se aprueba la reelección de los presidentes municipales, síndicos y regidores para un segundo periodo, siempre que el periodo del encargo no exceda de los tres años.

Hemos visto hasta aquí que, a través de importantes reformas constitucionales el municipio en México ha ido cambiando de acuerdo a las necesidades sociales, sin embargo, no encontramos en dicho precepto constitucional un concepto propio del municipio por ello que desde ahora es conveniente mencionar que nuestra concepción propia del municipio es en la cual se contempla al municipio como *“la instancia de gobierno más cercana a la población y a las familias, en cuanto atiende las necesidades sociales más básicas de la sociedad, al mismo tiempo que mediante actos administrativos fundamentados en un conjunto de normas y reglamentos administrativos busca mantener el orden y la convivencia social”*

El municipio es como lo refiere Carmona Salvador *“una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de organizarse política,*

jurídica y administrativamente; es la cédula social, política y económica, en donde la ciudadanía ejerce la diversidad de derechos y libertades que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁸⁹.

IV.1.2 Legal.

Haciendo referencia ahora al fundamento legal del Municipio en México, diremos primero que cada Entidad Federativa con base en el pacto federal y teniendo como fundamento lo estipulado por la constitución, cada uno de los Estados contempla su propio sistema normativo, y dentro de ese sistema podemos encontrar las leyes estatales que dan sustento al municipio, desde su integración, organización del territorio, su forma de administración pública y hasta su forma de gobierno, ello lo encontramos en las respectivas leyes orgánicas municipales de cada estado, de ahí que esta vez tomaremos como referencia la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos para identificar cual es la forma en cómo se concibe en esta última al municipio.

La ley orgánica municipal del Estado de Morelos, refiere en su artículo 2 que: *“El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano. Es una entidad de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; susceptible de derechos y obligaciones, autónomo en su régimen interior y con libertad para administrar e integrar su hacienda, conforme a las disposiciones constitucionales, la presente Ley y demás Leyes en la materia que apruebe el Congreso.”¹⁹⁰*

Otro de los ordenamientos legales donde podemos encontrar una concepción del municipio, y que a su vez estipula y marca los lineamientos de organización administrativa pública, política y de gobierno del municipio, es precisamente en los propios Bandos de Policía y Buen Gobierno que cada municipio ha expedido de acuerdo con la Constitución Federal, las Constituciones locales y las diversas Leyes

¹⁸⁹ Valencia Carmona, Salvador, *“Comentarios al artículo 115 constitucional”*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XX, H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 40 y ss. Citado en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lx/munlib_marfed_mexder.pdf

¹⁹⁰Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, consultada en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGMPALMO.pdf>

Orgánicas Municipales de cada Estado, así el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca en su artículo 2 establece: *“El Municipio Libre de Cuernavaca, está investido de personalidad jurídica propia y por consiguiente es susceptible de derechos y obligaciones, autónomo en su régimen interno, con capacidad para manejar su patrimonio conforme a la ley, organizar y regular su funcionamiento; su gobierno se ejerce por un Ayuntamiento de elección popular, que administra libremente su hacienda y está facultado para expedir, además del presente Bando, los reglamentos, circulares y otras disposiciones de carácter administrativo de observancia general establecidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos”*

Vistas las citas anteriores podemos darnos cuenta que el Municipio en México cuenta con un amplio fundamento constitucional y legal, lo cual ha venido a fortalecer la idea de la autonomía municipal garantizada desde nuestra Constitución, pues es esta última la que en palabras de Covarrubias Dueñas contempla el *núcleo esencial o fundamental del municipio*¹⁹¹, el cual consiste en tres elementos:

- a) El elemento Subjetivo-Organizativo, que consiste en que cada municipio sea administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y que a su vez este tenga personalidad jurídica, tenga una facultad reglamentaria y la potestad de nombrar a su personal.
- b) El elemento Objetivo-Competencial, que consiste en que cada municipio tenga determinadas facultades competenciales o servicios públicos; Como por ejemplo los que contempla nuestra constitución, alumbrado público, alcantarillado, mercados y centrales de abastos entre otras.
- c) El elemento Financiero-Económico, que consiste en que, los municipios administraran libremente su hacienda y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

¹⁹¹ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “La Autonomía Municipal en México”, 2ª ed., Porrúa, México, 2004, p. 60

De lo anterior queda por rescatar que es dentro del primer elemento “subjetivo organizativo”, donde encuentra lugar el tema central del presente capítulo, pues el derecho sancionador municipal encuentra fundamento en los bandos municipales y reglamentos administrativos que son producto de la facultad reglamentaria y sancionadora que ostenta el municipio, ello de conformidad con la Constitución y diversas leyes. Por ello que en los siguientes dos subtemas antes de llegar a nuestras propuestas y conclusiones abordaremos el tema de la facultad reglamentaria y sancionadora municipal, porque como hemos dicho consideramos es el fundamento del derecho sancionador municipal.

IV.2 El Municipio en el Estado Federal Mexicano.

Para entrar brevemente al estudio del municipio en México y hablar sobre su facultad reglamentaria y sancionadora, consideramos importante tener en cuenta ciertas notas sobre el federalismo en México; Si bien es cierto el pacto federal en México se encuentra fundamentado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que refiere: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*, es cierto también que aun y cuando en el precepto antes citado no se haga referencia tacita al municipio, habría que tener en cuenta que este último es de acuerdo con nuestra Constitución *“la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados”*¹⁹² mismos que conforman el Pacto Federal Mexicano.

Por lo anterior consideramos que el municipio es parte fundamental dentro del Pacto Federal Mexicano y de ahí la necesidad de abonar en su desarrollo, así como del

¹⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.- *“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...”*, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, Artículo 110.- *“De conformidad a lo dispuesto en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado de Morelos adopta como base de su división territorial y de su organización política, jurídica, hacendaria y administrativa al Municipio libre”*

desarrollo de las diversas ramas del derecho que convergen cuando el municipio realiza sus facultades administrativas, políticas y financieras que la norma suprema le confiere en el artículo 115, y es precisamente en la facultad administrativa en la cual enfocaremos el presente capítulo, específicamente en la facultad reglamentaria y sancionadora municipal, o como hemos decidido llamarla “*Derecho Sancionador Municipal*” ello con el fin de abonar en su estudio y proponer una serie de principios rectores del derecho sancionador municipal que tengan como resultado dos aspectos de gran relevancia: a) contribuir en la búsqueda y determinación de una verdadera autonomía del derecho sancionador municipal, y b) contribuir con postulados teóricos que tengan como resultado, el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando sean sancionados por las autoridades municipales por la comisión de diferentes infracciones a los reglamentos y bandos municipales.

IV.3. Facultad reglamentaria municipal.

Como se ha venido refiriendo desde el inicio del presente trabajo de investigación, la facultad reglamentaria municipal encuentra sustento en nuestra Constitución y en diversas normas jurídicas, si bien ya hemos hecho alusión al fundamento constitucional de esta facultad reglamentaria, en el primer capítulo del presente trabajo específicamente en los apartados I.2.2 y I.5, toca ahora identificar como se concibe dicha facultad reglamentaria en las leyes estatales y los reglamentos y bandos gubernativos y de policía municipales.

Tomando como guía la ya citada Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, está respecto de la facultad reglamentaria municipal, refiere en su artículo 38 que:

“Los Ayuntamientos tienen a su cargo el gobierno de sus respectivos Municipios, por lo cual están facultados para:

III. Expedir o reformar los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, sujetándose a lo dispuesto en la presente Ley;

IV. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, para el cumplimiento de los fines de desarrollo integral de la comunidad, en los términos que previene el artículo 116 de la Constitución Política del Estado”

La misma ley orgánica municipal del Estado de Morelos prevé un capítulo dedicado a la facultad reglamentaria Municipal el cual reza: “CAPÍTULO VI DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS” así en su Artículo 60 refiere que: *“Los Ayuntamientos expedirán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, su Bando de Policía y Gobierno, reglamento interior, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 115 Fracción II, Párrafo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incorporando la perspectiva de género”*

Entendiendo como: I. Bando de Policía: Las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la seguridad pública; II. Bando de Gobierno: las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales; III. Reglamento Interior: El conjunto de normas que estructura la organización y el funcionamiento de cada Ayuntamiento; IV. Reglamento: El conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o a la aplicación de las leyes o disposiciones en materia municipal; V. Circulares: Las disposiciones de carácter general y orden interno que contengan criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal; y VI. Disposiciones administrativas de observancia municipal: Las normas que, no teniendo las características de los bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una urgente necesidad y que afectan a los particulares.¹⁹³

Es indispensable señalar que es precisamente con las Leyes Orgánicas Municipales, con las que se cumplimenta el aspecto formal del imperioso principio de legalidad que se requiere para que el municipio pueda ejercer su facultad reglamentaria y por ende su facultad sancionadora; Se cumple pues con uno de los

¹⁹³ Artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, consultada en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORGMPALMO.pdf>

requisitos esenciales del principio de legalidad que es la reserva de ley, utilizando para ello conceptos indeterminados que darán pauta a cumplimentar el otro aspecto material del principio de legalidad, el cual quedara cubierto con los bandos de policía y buen gobierno municipales, así como con los demás reglamentos municipales administrativos, pues es precisamente en estos últimos en donde se predeterminan de manera particular las conductas infractoras, ejemplo de ello el art. 131 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca que señala: *“Son infracciones relativas al equilibrio ecológico y al medio ambiente: I.- Quienes arrojen a los inmuebles y vías pública, lugares de uso común o predios baldíos, basura, escombros o sustancias insalubres; II.- Quien no mantenga aseado el frente de su domicilio, negociación y predios de su propiedad o posesión; III.- Quienes realicen necesidades fisiológicas en la vía pública”*¹⁹⁴

Sin embargo, es necesario señalar que, en nuestra concepción ni en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Morelos ni en los bandos de policía y buen gobierno como son el de Cuernavaca y Cuautla entre otros, respecto de las sanciones que deben ser aplicadas ante las infracciones a estos últimos y demás reglamentos municipales, no encontramos de manera detallada y completa las pautas cuantitativas para la imposición de dichas sanciones, lo cual nos lleva a la conclusión que el aspecto material del principio de legalidad no está siendo cubierto completamente, por un lado se busca cumplirlo mediante la predeterminación normativa y detallada de las infracciones de carácter meramente municipal, pero por el otro lado dicho principio no se cumple de forma completa por la falta de un contenido específico y predeterminado de sanciones en primer lugar en la Ley orgánica Municipal para el Estado de Morelos y en segundo en los Bandos de Policía y Gobierno antes referidos.

Lo antes referido será retomado precisamente en nuestra propuesta de principios que rijan al derecho sancionador municipal, pues como se vio en el apartado de derecho comparado, el principio de legalidad que regía de manera

¹⁹⁴ Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Cuernavaca, consultado en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/bandos.jsp>

estricta en la materia reglamentaria y sancionadora municipal en España, tuvo que ser flexibilizado y por tanto su aplicación estricta dejó de serlo cuando se trató de dar seguridad y certeza jurídica a los ciudadanos ante las sanciones que las administraciones locales pudieran llegar a imponer por infracciones cometidas a las ordenanzas locales y demás reglamentos municipales. En esa idea intentaremos concluir, si en nuestro derecho sancionador municipal se prevé ya un principio de legalidad matizado, y si no, en su caso saber si es necesaria dicha flexibilización para poder armonizar lo que establece la Constitución Federal en su artículo 21 párrafos IV, V y VI con lo establecido en las leyes orgánicas municipales, los bandos de Policía y Gobierno y demás reglamentos municipales, respecto de este derecho sancionador municipal objeto de nuestro estudio.

IV.3.1 Facultad reglamentaria municipal en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este apartado enunciaremos de manera breve y concisa algunos pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la facultad reglamentaria municipal, pues como ya hemos dicho esta última es fundamento de la facultad sancionadora municipal, para lo cual nos es de interés saber cuál ha sido la postura de nuestro máximo tribunal respecto de la facultad sancionadora y reglamentaria municipal, pues como lo hemos dicho anteriormente ha sido la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien a través de su jurisprudencia se ha encargado de ir dando forma y contenido al Derecho Administrativo Sancionador, el cual encuentra su fundamento en la Potestad sancionadora de la administración pública de donde surge también nuestro derecho sancionador municipal en estudio.

Primeramente, haremos cita de la siguiente tesis jurisprudencial:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y

*buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.*¹⁹⁵

Nos es de interés la antes citada, porque podemos ver que en el ejercicio de su facultad reglamentaria los municipios encuentran como límite un estricto principio de legalidad, esto al no poder regular cuestiones que vallan en contra de la Constitución, o que no se adecuen a las bases normativas que los Estados prevean, además de que solo pueden regular cuestiones de su mera competencia.

Es precisamente en este punto donde encontramos una de las contradicciones o confusiones a las que hemos hecho mención en el primer capítulo del presente trabajo, pues, si bien es cierto y retomando el ejemplo planteado al inicio de esta investigación, si nuestra Norma Suprema en su artículo 21 párrafos V y VI establece: *“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”*, ¿por qué en los tantos bandos de policía y gobierno, así como en los reglamentos gubernativos no se contemplan dichos parámetros cuantitativos que la misma constitución establece? Y más aún ¿por qué en el momento en que la autoridad sancionadora municipal impone una sanción por infracciones administrativas no contempla dichos parámetros establecidos en nuestra Constitución? será entonces que en la facultad

¹⁹⁵ Tesis: P./J. 132/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002; Página: 1041

reglamentaria y sancionadora municipal rigiese un principio de legalidad flexibilizado, en el que se contemplen ciertas excepciones atendiendo a la naturaleza del derecho sancionador municipal.

Una tesis más que surge en sintonía con la anterior citada es la siguiente:

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ... y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.¹⁹⁶

Si bien se reafirma lo expresado en la anterior tesis sobre un estricto cumplimiento del principio de legalidad es destacable que aquí se enuncia para los municipios la permisibilidad de adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna tanto en su organización admisnirativa como en la relación con sus gobernados, de aquí que pudiésemos notar que tomando en cuenta las bases generales estatales para la organización del municipio y sus funciones este último, al momento de ejercer su facultad reglamentaria pudiese estar matizando el

¹⁹⁶ Tesis: P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXII, octubre de 2005; Página 2069

principio de legalidad que la Constitución y la misma jurisprudencia hacen exigible en la facultad reglamentaria municipal.

Sin embargo, ante ello la Corte en su Tesis P./J. 55/2008, de rubro BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES. Estableció que:

“Si bien es cierto que las bases generales de la administración pública municipal constituyen un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, pero sin permitir a las Legislaturas Locales intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio, también lo es que la facultad reglamentaria municipal no es ilimitada, pues los Municipios deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales. Consecuentemente, los Municipios, vía facultad reglamentaria, no pueden alterar el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas, pues hacerlo implicaría desnaturalizar su cometido y alcances, además de que el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a la que constitucionalmente se le ha encomendado la mencionada tarea homogeneizante”¹⁹⁷

Sin cambio alguno en lo que había venido sosteniendo, recientemente la Corte respecto de la facultad reglamentaria de los municipios ha dicho:

REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

“... 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; ... En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones

¹⁹⁷ Tesis: P./J. 55/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, Página 745.

de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; ...”¹⁹⁸

Finalmente, y con base en las anteriores citas, constitucionales, legales y jurisprudenciales podemos ver que en lo relativo a la facultad reglamentaria municipal, tenemos un vasto fundamento, mismo que advertimos se encuentra desarrollado sobre las bases que nuestra norma constitucional, las diferentes normas estatales y la misma jurisprudencia de la Corete establecen, respetando así el principio de legalidad exigible en todas las ramas del derecho, sin embargo, la observancia de dicho principio no es completa en nuestra opinión, lo anterior si partimos de la idea de que las sanciones también deben estar contempladas en un reglamento y estas a su vez deben cumplir con los criterios mínimos que la Constitución y las leyes establecen para su creación y observancia dentro de los bandos de policía y gobierno así como en los reglamentos administrativos municipales.

Lo anterior nos lleva a desarrollar el siguiente subtema y a exponer lo sostenido en líneas anteriores respecto de las sanciones y el principio de legalidad.

IV.4 Facultad sancionadora municipal.

*“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía”*¹⁹⁹ es este el fundamento principal de la facultad sancionadora municipal y el que nos da pauta para poder hablar de un *“Derecho Sancionador Municipal”*, mismo que según sostendremos más adelante debe ser autónomo y por consiguiente encontrar sustento no solo constitucional y legal, sino en criterios axiológicos que le permitan desarrollarse, en aras de dotar de sentido y significado sus normas jurídicas que lo rigen²⁰⁰, dichos

¹⁹⁸ Tesis: P./J. 45/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1 Página 302.

¹⁹⁹ Artículo 115 párrafo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

²⁰⁰ Derecho, Biblioteca Virtual Legal. Diccionario Jurídico Online consultado el 20 de octubre del 2017 en: http://leyderecho.org/principios-generales-del-derecho/#Principios_generales_del_derecho

criterios son pues, principios del derecho que debiesen contemplarse en este campo administrativo sancionador.

Siguiendo con la cita constitucional antes hecha, es destacable que la Constitución, no solo habilita a las autoridades administrativas municipales (ello atendiendo a que los reglamentos gubernativos y de policía son facultad propia del municipio, como se ha dejado claro en párrafos anteriores) para poder sancionar infracciones, sino que también enuncia ciertas pautas cuantitativas respecto de la imposición de sanciones al referir:

“las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso”²⁰¹

pautas que, en nuestra concepción y atendiendo al estricto principio de legalidad deben ser observadas tanto en las leyes estatales que enuncian los postulados básicos de las administraciones municipales, como en los bandos de policía y gobierno que los propios municipios crean en el ejercicio de sus facultades y para asegurar el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, y como se ha venido sosteniendo consideramos que dichos parámetros constitucionales no son observados ni en las leyes orgánicas municipales de cada Estado y tampoco en los bandos de policía y gobierno municipales, pues no contemplan dichas pautas cuantitativas que la Constitución enuncia, ello se verá enseguida tanto en la ley orgánica municipal del Estado de

²⁰¹ Artículo 115 párrafos IV, V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

Morelos como en los bandos de policía y gobierno del municipio de Cuernavaca y Cuautla respectivamente.

Primeramente y atendiendo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, encontramos que esta última como ley, tienen por objeto establecer las disposiciones para la integración, organización del territorio, población, gobierno y administración pública de los Municipios del Estado de Morelos²⁰², es decir enuncia las bases primigenias para el funcionamiento de los municipios, sin embargo, dentro de todas estas bases y su contenido no encontramos un fundamento sólido respecto de las facultades sancionadoras que debiese tener el municipio, limitándose únicamente a enunciar postulados bases para la creación de bandos de policía y gobiernos así como de reglamentos municipales en los que se establezcan tanto las infracciones como las sanciones correspondientes, olvidando así las pautas cuantitativas que la Constitución enuncia respecto de las sanciones que las autoridades administrativas municipales pueden llegar a imponer.

Dicha ley en comento respecto de las sanciones municipales, solo establece en su artículo 97: *“Corresponde al Juez Cívico determinar y sancionar las infracciones al Bando de Policía y de Gobierno, debiendo enterar la recaudación de multas a la Tesorería Municipal”* se advierte entonces que la facultad sancionadora municipal recaerá únicamente en sus bandos de policía y gobierno, pues son estos los que de cierta manera contemplan un amplio número de infracciones que van desde infracciones contra el orden y la seguridad pública, hasta infracciones relativas al equilibrio ecológico y contra la salud, para las cuales los bandos de policía y buen gobierno de manera general establecen una serie de sanciones, sin especificar una sanción determinada para cada infracción ahí descrita, dejando ese trabajo al arbitrio de las autoridades sancionadoras municipales, como lo veremos ahora en el Bando de policía y gobierno de Cuernavaca.

Tomando como referencia el Bando de Policía y Gobierno de Cuernavaca este dedica su Capítulo III precisamente a las “Sanciones” a imponerse por la

²⁰² Artículo 1° de la Ley Orgánica municipal del Estado de Morelos.

comisión de infracciones al mismo Bando de Policía y a otros reglamentos de carácter meramente municipal, estableciendo lo siguiente:

“CAPÍTULO III DE LAS SANCIONES

Artículo 133. - Las infracciones contenidas en este Bando se podrán sancionar con: I.- Amonestación; II.- Multa hasta por 500 días de salario mínimo general vigente en el Estado; III.- Suspensión de permiso, licencia o concesión; IV.- Clausura; V.- Retención de mercancías, instrumentos u objetos materia de la infracción; VI.- Demolición de construcciones; y VII.- Arresto hasta por 36 horas; VIII.- Trabajo a favor de la Comunidad”

Podemos destacar del anterior artículo que las sanciones ahí previstas, no están determinadas específicamente para cada infracción, sino más bien son previstas para todas las infracciones que el Bando establece, pudiendo la autoridad sancionadora imponer cualquiera de las antes mencionadas, sin embargo, es sabido que en la práctica diaria la sanción más impuesta por las autoridades municipales es precisamente una multa económica.

Es de esta multa económica de donde surge parte del planteamiento sobre la necesidad de principios del derecho, que doten de contenido al derecho sancionador municipal, pues si atendemos al principio estricto de legalidad, debería ser la ley orgánica municipal como base fundamental en el desarrollo de las actividades municipales y en concordancia con la norma constitucional la que debiese prever una clasificación mínima de infracciones así como de sanciones, en las cuales sería prudente contemplar criterios mínimos de antijuridicidad y al mismo tiempo las pautas cuantitativas establecidas por la Constitución, para que a su vez los bandos de policía y gobierno puedan desarrollar con mayor margen especialmente las sanciones administrativas que son las que consideramos se encuentran faltas de fundamentos sólidos que den certeza de su proporcionalidad y legalidad antes las diferentes infracciones.

Sería conveniente entonces que, para la contemplación de esos criterios y pautas cuantitativas, se recurriera a principios del derecho como el de legalidad, de proporcionalidad, y quizá hasta de culpabilidad, dotando a si de contenido al derecho sancionador municipal y dando certeza y garantía jurídica a los derechos de los ciudadanos ante el actuar sancionador de la administración pública municipal, ello por que como advertimos de la cita antes realizada se prevé como sanción una multa de hasta 500 días de salario mínimo lo cual no es discutible, el problema es que en dicho precepto no se contemplan los criterios mínimos que el artículo 21 constitucional en sus párrafos IV, V y VI establecen, dejando dichas pautas a consideración de la autoridad que sanciona al establecer en su artículo 134 que:

“La Autoridad Municipal al imponer la sanción deberá fundamentarla, motivarla y tomará en cuenta para su clasificación: a) La gravedad de la infracción o del daño causado; b) La condición socioeconómica del infractor; y c) Los reincidentes, se harán acreedores al máximo de la sanción establecida en el artículo anterior.”

“Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser sancionado con multa que rebase el importe de un día de su salario.”

Y en su artículo 135 referir que:

“Las sanciones serán aplicadas por el Juez Cívico y por los servidores públicos a quienes este Bando o los reglamentos, les atribuyan esa facultad...”

Como vemos las pautas cuantitativas establecidas por la Constitución en materia de sanciones municipales, quedan al arbitrio de las mismas autoridades que sancionan, lo cual nos lleva a sostener y atendiendo a la realidad social, que no hay una certeza y garantía jurídica de que al momento de ser sancionado por una infracción se tengan en cuenta dichas pautas constitucionales pues, en los preceptos antes citados no se encuentran de manera específica los supuestos y las formas en que se tendrán en cuenta los límites constitucionales cuando el infractor sea un jornalero u obrero, y ello se traduce en nuestra percepción en la imposición

de multas desproporcionales que no respetan los criterios mínimos enunciados en dicho bando de policía y gobierno.

En apoyo a lo antes referido y a la propuesta que más adelante se plasmara, nos interesa reafirmar que no existe una certeza y seguridad jurídica de que, en la imposición de sanciones por la comisión de infracciones, prevalezcan los postulados cuantitativos mínimos que la Constitución señala en su artículo 21, ello es así por que como ya se vio, la ley orgánica municipal del Estado de Morelos no enuncia un contenido mínimo sobre las sanciones municipales y si bien el bando de policía y gobierno de Cuernavaca si las prevé, su ley de ingresos respecto de sanciones por infracciones al bando de policía y gobierno no contempla dichas pautas cuantitativas un ejemplo de lo dicho es lo contemplado en la sección novena 6.1.8.3 que refiere:

“por sanciones impuestas por el juez cívico, con fundamento en el bando de policía y buen gobierno del municipio de Cuernavaca, se cobrarán las tarifas siguientes: por alterar el orden público y atentar contra las buenas costumbres y la moral de 10 a 25 unidades de medida actualizada, quienes se encuentren bajo la influencia de algún estupefaciente, droga o enervante en la vía pública o se duerman en la misma de 10 a 25 unidades de medida actualizada²⁰³, los anteriores ejemplos entre las tantas infracciones que el bando de policía y gobierno establece”

Advertimos de lo anterior que precisamente no se contempla en dicha ley de ingresos lo que tanto la Norma Constitucional como el Bando de Policía y Gobierno señalan en cuanto las pautas o límites en las multas económicas por infracciones cuando se está ante situaciones donde el infractor sea un obrero o jornalero, pues en la práctica diaria cuando las autoridades municipales imponen sanciones no atienden a dichos criterios constitucionales sino a los que la propia ley de ingresos ha establecido, ello porque no se mira al sistema de infracciones y sanciones como un medio para prevenir y conservar el orden social en el municipio sino más bien como una fuente

²⁰³ Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca para el ejercicio fiscal 2018, consultada en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/leyesingreso.jsp>

de ingresos en donde quedan de por medio los derechos y garantías de los ciudadanos.

Por todo lo anterior que consideramos debe existir un derecho sancionador municipal meramente autónomo y alimentado de sus propios principios que nos lleven a evitar situaciones como las planteadas anteriormente, aunque en la búsqueda de dichos principios igual que el derecho administrativo sancionador, habría que voltear a ver principios aplicables a otras ramas sancionadoras del derecho para de manera prudente aplicarlos al derecho sancionador municipal.

IV.5 Breves notas sobre autonomía

En este breve apartado se enunciaras dos teorías que versan sobre algunos elementos que se consideran condicionantes para poder hablar de una disciplina jurídica autónoma; Ahora bien, se ha decidido abordar este tema, porque como el título del presente trabajo de investigación y nuestra propuesta lo refiere, intentaremos hablar de un *derecho sancionador municipal autónomo* y para ello tomaremos más adelante las teorías que aquí se expondrán de manera sucinta.

En primer lugar citaremos los elementos o criterios que en la idea de Guillermo Cabanellas²⁰⁴ deben satisfacerse para considerar a una disciplina jurídica autónoma, los cuales son:

1.- La existencia de un criterio legislativo, el cual se presenta cuando la rama del derecho que se dice autónoma tiene sus propias leyes, códigos y ordenamientos legales independientes a la rama del derecho de la que ha surgido;

2.- El elemento científico, el cual consiste en la producción literaria y bibliográfica especializada y dada con independencia de cualquier otra rama del derecho; *“Este criterio impone la necesidad al investigador, al científico al estudioso del derecho, o doctrinario de centrar y dirigir su atención su atención a la disciplina*

²⁰⁴ Guillermo Cabanellas, citado en Oliva Gómez, Eduardo, et al., (coords.), *“Temas selectos 2, Hacia el ámbito del derecho privado”*, Ediciones eternos malabares-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México 2015, p.20

*jurídica de la que se pretende su autonomía e independencia para desarrollar trabajos científicos en relaciona a ella*²⁰⁵

3.- El tercer criterio es el didáctico o pedagógico en el cual se busca que la rama o disciplina jurídica se aborde en el proceso de enseñanza – aprendizaje separado de la rama de la que se ha pretendido separar; Por lo anterior que este criterio o elemento se desarrollará dentro de las aulas universitarias o escuelas y facultades de derecho; y

4.- el cuarto criterio es el elemento jurisdiccional el cual se satisface con juzgados o tribunales especializados en la materia.

La segunda teoría es de la autoría de José Barroso Figueroa²⁰⁶, quien ha expuesto en su tesis que la autonomía e independencia de una rama jurídica se logra cuando ésta presenta una autonomía institucional y una autonomía procesal, veamos pues a que se refieren estas dos condiciones:

La autonomía institucional de acuerdo con Barroso Figueroa se hace presente cuando la rama jurídica en cuestión presenta instituciones propias distintas en particular de las pertenecientes a la rama de la que se pretende su autonomía, aclarando pues que no es preciso que estas instituciones sean nuevas o novedosas, sino, que basta con que a las ya conocidas se les imprima un sentido y regulación propia, por lo que su espíritu resulte incompatible con las anteriores.

Por cuanto al criterio procesal, refiere José Barroso que este criterio se cumple cuando la rama jurídica que se pretende autónoma cuenta con sus procesos judiciales propios distintos en sus características a las del derecho del que se pretende su autonomía;

IV.6 Propuestas

El presente apartado consta de dos propuestas a las que arribamos luego de un desarrollo teórico conceptual, un análisis jurisprudencial de principios y un

²⁰⁵ *Ibíd*em, p. 22

²⁰⁶ *Ibíd*em, p. 24

ejercicio de derecho comparado, cuestiones que fueron necesarias de desarrollar para poder entender la idea de nuestro tema de investigación y por ende las propuestas a las que llegaríamos, las cuales son las siguientes:

1.- La primera propuesta versa sobre la necesidad de empezar a contemplar al derecho sancionador municipal como un derecho autónomo, que necesita de su desarrollo y estudio por parte de la legislación y la doctrina científica e incluso de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que no puede ser tratado como derecho administrativo sancionador por ciertas diferencias a las que hemos hecho alusión y tampoco podría ser tratado como simple derecho municipal, pues el derecho sancionador municipal tiene su propio contenido y naturaleza, por eso que necesite de un tratamiento especial que le permita ir formándose como una disciplina autónoma de las otras dos facultades sancionadoras administrativas y del mismo derecho municipal.

Se considera que dicha autonomía pudiera llegar a vislumbrarse cuando el derecho sancionador municipal se revista de sus propios principios rectores del derecho que garanticen la tutela más amplia de los derechos de las personas cuando la administración pública municipal les imponga sanciones por la comisión de infracciones administrativas; y es precisamente esa la segunda propuesta:

2.- La determinación de ciertos principios del derecho que debiesen regir en el ámbito de las infracciones y sanciones administrativas, si bien ya hemos visto que en el derecho administrativo sancionador se ha recurrido a los principios inspiradores del orden penal para buscar y determinar sus propios rectores, será prudente también que en la búsqueda de los principios que debiesen regir al derecho sancionador municipal se tenga que recurrir bien a los principios del orden penal o a los propios del derecho administrativo sancionador, teniendo en cuenta que para ello habría que recurrir a ciertas modulaciones o matices a dichos principios pues en un ejemplo claro no podremos contemplar estrictamente un mismo principio de legalidad en la materia sancionadora penal que en la materia sancionadora municipal.

IV.6.1 Derecho sancionador municipal como una disciplina autónoma.

Como el título del presente trabajo de investigación lo indica, abordaremos ahora el tema central de todo el trabajo, que es precisamente *“La autonomía del derecho sancionador municipal”*, podría llegar a pensarse que dicha disciplina bien puede ser lo mismo que hablar de autonomía municipal, sin embargo, ello no es así y no está demás decir desde ahora que para la construcción de este derecho sancionador municipal es necesaria pues, la garantía de que exista una sólida autonomía municipal partiendo de sus tres aspectos antes citados, porque como hemos escrito es precisamente de uno de ellos de donde surge nuestro tema en comento; Incluso podría entenderse al derecho sancionador municipal como una extensión del derecho administrativo sancionador cuestión que tampoco se da y hemos intentado dejar clara en el primer capítulo.

Ya hemos dicho que en nuestra idea el derecho sancionador municipal comprende tanto la facultad reglamentaria como la sancionadora, es decir que la primera es base de la segunda, o también podríamos decir que la segunda complementa a la primera, pues no podríamos hablar de un sistema de infracciones sin la necesidad de contemplar un sistema de sanciones que tenga como resultado a) el cumplimiento o la prevención de transgresión a los reglamentos municipales de policía y gubernativos y b) la sanción a las transgresiones de dichos reglamentos municipales; Lo mismo que no podemos hablar de una serie de sanciones, si estas no se encuentran determinadas en un reglamento administrativo municipal o en un bando de policía y gobierno municipal, como ya hemos tenido oportunidad de ver anteriormente.

Ahora bien, ¿por qué hablamos de un derecho sancionador municipal como disciplina autónoma? ello es así porque al hablar de una disciplina autónoma podemos hacer referencia a ciertos elementos que bien deben identificarse cuando hablamos de una rama del derecho autónoma, criterios o elementos que ya hemos señalado anteriormente en el apartado IV.4 de este capítulo, respecto de la autonomía de una disciplina jurídica, los cuales son: a) el criterio legislativo, b) el elemento científico, c) el criterio didáctico o pedagógico, d) el elemento jurisdiccional, e) el criterio institucional y f) el elemento procesal.

Atendiendo a los criterios antes señalados veamos si se cumplen en el derecho sancionador municipal y cuál es el estado que guardan o debiesen guardar para poder hablar de una autonomía del derecho sancionador municipal.

Por cuanto al primer elemento, que es el legislativo, podríamos asegurar que dicho criterio se satisface con las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, con los bandos de policía y gobierno y demás reglamentos que cada municipio en el ejercicio de sus facultades crea para la consecución de sus fines, con ello quedaría cubierto este elemento esencial del derecho sancionador municipal, sin embargo, se advierten algunas cuestiones que en nuestra idea son necesarias para poder satisfacer completamente dicho requisito.

Ya hemos dicho que las facultades reglamentaria y sancionadora son la esencia del derecho sancionador municipal, facultades que, para que puedan ser ejercidas por los municipios deben encontrar un fundamento legal aparte del que la Constitución establece, y en esa idea los municipios como hemos visto tanto en la Constitución, en las leyes estatales y en la misma jurisprudencia de la Corte encuentran límites a dicha facultad reglamentaria, pues solo pueden reglamentar y sancionar lo que la Constitución y las leyes estatales les habiliten y a su vez basados en criterios mínimos que dichas normas establecen.

Sin embargo, consideramos importante que el derecho sancionador municipal en México encuentre fundamentos legales más abiertos y menos limitativos, tal como sucede en el caso de la potestad sancionadora de los Entes Locales en España misma que ya tuvimos oportunidad de estudiar en el capítulo de derecho comparado, pues dichos Entes Locales en aras de una autonomía garantizada en la Carta Europea de la Autonomía Local y en la Constitución española han sido facultados para poder ejercer su facultad reglamentaria y sancionadora en asuntos que sean propios de su interés aun y cuando la norma con rango de ley no contemple dicha habilitación, aunque claro para ello se han establecido en la Ley que regula las bases del régimen local en España un trío de artículos que dotan de contenidos mínimos de antijuridicidad para que el municipio pueda tipificar infracciones y a su vez pueda establecer sus sanciones.

Con lo anterior el derecho sancionador municipal en México se vería robustecido tanto en su aspecto reglamentario como sancionador pues no estaría sujeto a limitaciones que las leyes estatales impusieran y podría con el fin de lograr sus fines y objetivos reglamentar con mayor libertad los asuntos que se le sean propios de su competencia e interés directo, sin embargo, para ello debería de:

- a) Existir una habilitación en las normas estatales que establecen los lineamientos básicos en la organización municipal (principio de legalidad en su aspecto formal) que permita al municipio poder reglamentar infracciones y sanciones administrativas que no se prevean en las leyes bases de la organización municipal u otras leyes de carácter administrativo pero que son de interés para el municipio.
- b) Existir en dichas leyes estatales los contenidos mínimos generales que sirvan de guía para la legal tipificación de infracciones y sanciones municipales
- c) Existir una determinación normativa que vincule directamente a la facultad sancionadora municipal con los postulados cuantitativos del artículo 21 constitucional, pues aun y cuando se advierta la necesidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en su facultad reglamentaria y sancionadora ello no implicaría que no se contemple su cumplimiento como la norma constitucional lo establece, pues solo en esa forma el derecho sancionador municipal sería capaz de dar certeza y seguridad a los ciudadanos, de que sus derechos no serán transgredidos ante el actuar sancionador de la administración pública municipal.

Tampoco podemos omitir que la facultad sancionadora municipal en España encuentra límites y fundamento en la ley que regula el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, pues al estar el municipio organizado en una administración pública y al ejecutar acciones sancionadoras debe contemplar de acuerdo con la misma ley estatal, los postulados que dicha ley enuncia ante el actuar sancionador de la administración pública municipal por ello que consideramos también que, en la legislación que regula el

actuar de la administración pública en este caso federal y estatal, debe de contemplarse al municipio como sujeto de dichas leyes, lo cual permitiría que las acciones sancionadoras municipales se rigiesen bajo ciertos principios legales, y con ello garantizar los derechos de los infractores.

En apoyo a lo anterior es importante destacar que como se vio en el apartado de derecho comparado, la ley que regula la potestad sancionadora de la administración pública en España, contempla en su contenido un capítulo exclusivo de principios que deben regir ante el ejercicio sancionador de la administración pública por ello que consideramos debiesen contemplarse en nuestras normas que regulan la actividad sancionadora de la administración pública un catálogo de principios que rijan precisamente la facultad sancionadora de la administración pública en sus tres niveles, ampliando así el andamiaje jurídico del derecho sancionador municipal y contribuyendo a la construcción de su autonomía, lo anterior nos da pauta a abordar la propuesta respecto de los principios del derecho sancionador municipal, pero antes es conveniente aterrizar los otros tres elementos esenciales para saber si es posible hablar de un derechos sancionador municipal autónomo o de una construcción de dicha autonomía.

Por cuanto al elemento científico, el cual se ha dicho consiste en la producción literaria y bibliográfica especializada y dada con independencia de cualquier otra rama del derecho; podríamos decir que aun y cuando la producción bibliográfica en México es poca lo mismo que sucede con el Derecho Administrativo Sancionador, en otros lugares del mundo se encuentra más desarrollado este derecho sancionador municipal y por consiguiente la bibliografía existente es basta que ha logrado que sus postulados teóricos comiencen a traspasar fronteras y se inicie en su estudio y producción científica jurídica, como es nuestro caso en este trabajo de investigación y en los ya existentes dentro del acervo de tesis de la División de Estudios Superiores de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, trabajos realizados por maestros en derecho egresados de esa unidad de posgrado.

En el tercer criterio didáctico o pedagógico es posiblemente donde encuéntramos un desarrollo menor, pues si bien como hemos dicho en el párrafo anterior el estudio del derecho sancionador municipal se ha empezado a dar en pasos pequeños lo mismo que el derecho administrativo sancionador, es por ahora poco probable que en las aulas estudiantiles podamos encontrar materias tan especializadas como el derecho sancionador municipal, mismo que es posiblemente abordado dentro del desarrollo pedagógico del derecho municipal o administrativo, sin embargo si es destacable que en el desarrollo del derecho administrativo sancionador exista un avance de este elemento pedagógico, pues en algunas partes del mundo esta rama del derecho ya se estudia como una materia impartida en las aulas jurídicas universitarias y de posgrado.

Basta citar que en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, se imparte la materia de “Derecho administrativo sancionador” ello como una materia dentro del plan de estudios de la carrera profesional en derecho; Otro ejemplo más es la materia de “Derecho administrativo sancionador” impartida como una materia de eje profesionalizante dentro del plan de estudios de la Maestría en Derecho, que forma parte de la División de Estudios Superiores de Posgrado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Si bien podemos percatarnos que las materias antes citadas no son precisamente el título de nuestro trabajo de investigación, si estamos seguros que nuestro tema es abordado dentro del desarrollo de dichas cátedras, ello por su relación tan estrecha que guardan ambas disciplinas, como hemos tenido la oportunidad de evidenciarlo en el capítulo 1 del presente trabajo, esto es por ser ambas ramas del derecho y de acuerdo con nuestra Constitución, manifestaciones de la facultad sancionadora de la administración pública.

El cuarto criterio es el elemento jurisdiccional el cual se satisface con juzgados o tribunales especializados en la materia, del cual no tenemos problema alguno en la materia que nos ocupa pues consideramos se cumple con los juzgados cívicos encargados de la imposición de las sanciones a los infractores, pues es la

mima ley orgánica municipal y los bandos de policía quienes les confieren estas facultades a dichos juzgados.

Por cuanto al quinto criterio, que hace referencia a las instituciones propias de cada materia podremos referir que dicho elemento, lo podemos encontrar satisfecho en las distintas figuras institucionales que encontramos dentro del derecho sancionador municipal, las cuales como se dijo anteriormente aun cuando no sean nuevas o diferentes a las del derecho administrativo sancionador, encuentran diferencias propias que las caracterizan y las hacen diferentes e incompatibles con las otras; Figuras institucionales como las infracciones municipales, sanciones de carácter municipal, la institución del juzgado cívico, el orden público, son las que hacen que nuestra materia en comento pueda decirse en nuestra idea es una disciplina autónoma e independiente.

Finalmente, en el sexto elemento que es el “criterio procesal” no tenemos duda alguna que se encuentra satisfecho dentro del derecho sancionador municipal puesto que es claro que, en cuanto a los procedimientos sancionadores municipales, no son precisamente desarrollados con las mismas características que los procedimientos sancionadores administrativos estatales y federales, ya que dichos procedimientos municipales encuentran diferencias y por lo tanto los hacen diferentes de las otras dos ramas sancionadoras administrativas; conviene recordar aquí nuestro multicitado ejemplo respecto de la imposición de una sanción por la comisión de una infracción de tránsito, pues el procedimiento para imponer la sanción no es el mismo que se realiza cuando lo que se sancionará sea una infracción a la ley general de equilibrio ecológico.

De todo lo anterior es destacable que, atendiendo a dichos criterios teóricos, nuestro derecho en comento empieza a encontrar una sólida construcción de su autonomía la cual, nos permita hablar de un derecho sancionador municipal autónomo, pero que al igual que otras ramas del derecho será necesario, como referimos respecto del derecho administrativo sancionador abonar desde diferentes trincheras en su construcción, refiriéndome precisamente a aportaciones teórico científicas, legislativas y por supuesto jurisprudenciales, con ello pues, se empezara

a construir de manera completa un derecho sancionador municipal autónomo que tenga por objeto primordial garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos ante el actuar represor de la administración pública municipal, teniendo en cuenta que en nuestra realidad jurídica y social a diario se cometen incontables infracciones administrativas las cuales en muchas ocasiones son sancionadas por la autoridad competente para ello.

Finalmente dicho lo anterior y vistos los criterios anteriores creemos que bien pueden ser determinantes en la búsqueda de que una disciplina como el derecho sancionador municipal sea autónomo, sin embargo, consideramos que otro elemento y de esencial interés que nos viene a contribuir en la idea de una autonomía del derecho sancionador municipal, es precisamente el relacionado con los principios del derecho que debiesen ser contemplados en dicha disciplina jurídica, pues en un sistema meramente positivado que empieza a cambiar de paradigma hacia un sistema de imperiosos principios de derecho en el ordenamiento jurídico, es meramente necesario que el derecho sancionador municipal se nutra de ciertos principios que en el apartado siguiente se enunciaran.

IV.6.2 Principios del derecho sancionador municipal.

Como se adelantó en líneas anteriores consideramos que para poder hablar de una autonomía del derecho sancionador municipal es necesario que dicha disciplina jurídica, se rija bajo ciertos principios del derecho que lo orienten cuando estén de por medio derechos fundamentales de las personas, aunque claro como se ha visto, haya que recurrir a principios inspiradores de otras ramas del derecho, pero que no serán aplicables de manera directa a nuestro derecho en comento sino más bien de una forma prudente que converja con la naturaleza de nuestra disciplina, recordemos pues lo enunciado en el inicio del presente trabajo de investigación respecto del principio de debido proceso en las fotomultas el cual no es contemplado de la misma forma y aplicación en el orden penal que en el orden sancionador municipal.

Por lo anterior que en esta última parte nos enfocaremos en proponer algunos de los principales principios que creemos debiese orientar o por lo menos ser contemplados en el derecho sancionador municipal y cuál sería el grado de aplicación en la materia que nos ocupa, aunque ello no implica que sean estos los únicos principios que deben regir el derecho sancionador municipal.

1.- Principio de Legalidad, como bien hemos visto en el derecho sancionador municipal el principio de legalidad es medular en cuanto a que se deben cubrir sus dos vertientes formal y material, pues la facultad sancionadora de la administración municipal debe encontrar un estricto fundamento legal para poder ser ejercida, el cual lo encuentra en la Constitución y en los bandos de policía y gobierno y en diversos reglamentos municipales; sin embargo, también hemos visto que dicho principio de legalidad en otros sistemas jurídicos y en aras de otorgar a los municipios mayor margen de actuar en su facultad sancionadora, ha sido flexibilizado y su estricta exigencia ha tenido algunas modulaciones, que han permitido que el municipio fortalezca su facultad sancionadora y no se encuentre limitado en las cuestiones que le sean de su especial interés para el desarrollo de sus fines.

Dicha flexibilización o modulación dentro del derecho sancionador municipal en México también se hace notar, puesto que como podemos recordar los bandos de policía y buen gobierno que contemplan infracciones y sanciones, son aprobados precisamente por los ayuntamientos y no por los congresos locales, aunque como se vio anteriormente, para poder realizarlos encuentran fundamento en la Constitución Federal y en las respectivas leyes orgánicas estatales, contemplando con ello un principio de legalidad meramente modulado en la rama sancionadora municipal.

Por otro lado, también hemos hecho referencia a la necesidad de contemplar un estricto principio de legalidad cuando de sancionar infracciones se trata, ello de acuerdo con las pautas cuantitativas enunciadas en el artículo 21 constitucional párrafos IV, V y VI, pues siempre que se trate de respetar y garantizar derechos de las personas que son sancionadas y atendiendo a principios de derechos humanos

como el de interpretación más amplia, debiese de regir pues en el derecho sancionador municipal un estricto principio de legalidad y por ende ser contemplado en todos los ordenamientos jurídicos que den fundamento al derecho sancionador municipal.

Por lo anterior que se considera que en el derecho sancionador municipal si bien, debe de contemplarse el principio de legalidad, pues “*el sometimiento de la Administración al principio de legalidad se configura como pieza clave del Estado de Derecho*”²⁰⁷, este por la naturaleza misma del derecho sancionador municipal debería contemplar cierta modulación, mismas que se justifiquen como se ha dicho en la protección de los derechos fundamentales de las personas al momento de ser sancionadas por una infracción cometida, mas no así cuando se busque modular dicho principio en aras de menoscabar derechos de los administrados.

2.- Principio de Proporcionalidad respecto del principio de proporcionalidad se considera que dicho principio debe observarse sin matices o modulación alguna pues como se vio en el apartado II.2.4 del presente trabajo de investigación, siempre las sanciones deben ser proporcionales a las conductas realizadas, en este caso a las infracciones cometidas, y para ello es conveniente tener en cuenta que en aras de proteger los derechos fundamentales de las personas que llegasen a cometer una infracción y con la finalidad de no sancionarles de manera arbitraria sino de manera justa y legal, el derecho sancionador municipal en la observancia y guía de los principio de legalidad y de proporcionalidad, en primer lugar deberá de tomar en cuentas las pautas cuantitativas que la Constitución establece respecto de las sanciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en segundo lugar lo establecido en los demás reglamentos gubernativos y de policía.

Es pues discutible en nuestra percepción que el principio de proporcionalidad tenga que ser modulado para sancionar infracciones municipales, como ocurre cuando la administración pública municipal sanciona una infracción cometida por un

²⁰⁷ Gómez González, Rosa Fernanda, “*La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad*” Revista *Ius et Praxis*, Año 23, N° 2, Chile, 2017, p.492, consultada el 29 de agosto de 2018 en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/iusetp/v23n2/0718-0012-iusetp-23-02-00485.pdf>

jornalero, como lo es la alteración del orden público, en la cual se olvida de los parámetros cuantitativos señalados por la Constitución y sanciona de acuerdo a sus propios criterios cuantitativos, en este caso se estaría transgrediendo con ello el principio de legalidad del que ya hemos hecho alusión; De lo anterior se considera que el principio de proporcionalidad que encontramos en de manera indirecta en el artículo 21 Constitucional debe regir estrictamente dentro de las sanciones municipales que contemplan los bandos de policía y gobierno.

Ahora bien, ya hemos visto que se requiere de un principio de legalidad y de proporcionalidad dentro del derecho sancionador municipal sin embargo es imperante la contemplación de un tercer principio dentro de este derecho sancionador y ese es el principio del debido proceso que enseguida veremos.

3.- Ya hemos hecho alusión al principio del debido proceso en el capítulo II de la presente investigación y consideramos que dentro del derecho sancionador municipal debiese de regir precisamente la esencia de dicho principio pues es necesario que en el ejercicio sancionador de las autoridades municipales medie un procedimiento en el que se contemplen garantías mínimas de seguridad y certeza jurídica para quienes serán sancionados, por ello que en el derecho sancionador municipal se deben de contemplar ciertas garantías jurídicas propias del principio del debido proceso sin embargo dicho principio del debido proceso en el derecho sancionador municipal y según la Suprema Corte de Justicia de la Nación advertimos se encuentra matizado, por lo que la aplicación del mismo a esta materia sancionadora administrativa no es directamente igual como en la materia penal o en el derecho administrativo sancionador.

Lo anterior tomando como referencia lo dicho por la Corte respecto de la garantía de audiencia en un asunto donde se ventilaba la legalidad de una infracción de tránsito hecha mediante un sistema de fotomultas, pues en la postura de la Corte cuando estamos ante sanciones por infracciones municipales como las de tránsito, estas por su inmediatez bien no requieren de la observancia estricta de la garantía de audiencia, ello porque dilataría el procedimiento y no cumpliría con la esencia de

las sanciones de carácter municipal que conllevan como fin principal la prevención de conductas antisociales.²⁰⁸

Luego entonces podemos sostener que el principio del debido proceso en el derecho sancionador municipal se encontrara de cierta manera modulado y no se aplicara de manera estricta en los casos en que por la especial situación e inmediatez se requiera sancionar una infracción que conlleve como fin esencial la prevención de conductas antisociales; Sin embargo ello no implica que dentro de los procedimientos sancionadores municipales no se tengan que prever garantías mínimas del debido proceso, tal como la fundamentación y motivación de las sanciones, el ejercicio pleno de ser escuchado y formular una defensa y el ser sancionados por autoridades competentes.

4.- Principio de Seguridad y Certeza Jurídica, este principio lo encontramos inmerso en el artículo 21 constitucional, pues es precisamente dicho artículo el que enuncia las pautas para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativo y de policía que como se ha visto dichos ordenamientos son facultad exclusiva de los municipios, con ello, otorga a las personas la certeza de saber cuál es el modo y la forma en que serán sancionadas si comenten alguna infracción, de igual manera dicho principio lo encontramos inmerso en las distintas leyes orgánicas municipales, ello al establecer las pautas para que los municipios puedan establecer sus infracciones y sanciones, lo anterior pues otorga la seguridad a las personas de saber qué acciones pueden resultar ilícitas y por lo tanto ser sancionables y sobre todo en qué medida o bajo que pautas será sancionadas.

Ahora bien, en nuestra concepción dicho principio lo encontramos de cierta manera flexibilizado, ello es así por que como se ha referido en oportunidades anteriores, en algunas sanciones de carácter municipal no se toman en cuenta las pautas mínimas establecidas por la constitución en su artículo 21, lo cual nos deja entre ver que las personas al momento de ser sancionada no encontramos una seguridad y certeza jurídica plena, como debe ser de acuerdo a dicho principio de

²⁰⁸ Amparo en revisión 1266/2017. Segunda Sala de la SCJN, consultada en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=227966>

seguridad jurídica. Por ello que consideramos que este principio en cita debe ser contemplado en los diversos procedimientos sancionadores municipales de manera estricta pues ello contribuirá a dar a los ciudadanos la garantía de que al cometer una infracción serán sancionados conforme a lo previamente establecido en las normas administrativas y no se transgredirán sus derechos fundamentales llegando así a observar de manera estricta el principio de seguridad y certeza jurídica.

Como podemos ver, son diversos principios del derecho aplicables en cierto grado al derecho sancionador municipal los que de alguna manera contribuyen a la idea sostenida de un derecho sancionador municipal autónomo, en el cual se de garantía y seguridad jurídica a los infractores de que no serán sancionados arbitrariamente, sin embargo, el camino por recorrer de esta disciplina jurídica aún no está trazado, es más, cómo podemos ver en México son pocas pero valiosas las aportaciones doctrinales que podemos encontrar respecto de esta rama del de la facultad sancionadora de la administración pública, no será una tarea fácil como hemos observado sin embargo es tarea de los estudios del derechos, de nuestro máximo tribunal y de la técnica legislativa, a quienes les toque definir el rumbo y el desarrollo de este derecho sancionador municipal.

Conclusión General

A lo largo del presente trabajo de investigación se intentó dejar claras algunas posturas que se sostuvieron durante todo el desarrollo del trabajo y que finalmente nos sirvieron de soporte para poder establecer nuestra propuesta antes planteada; Toca ahora pues realizar algunas conclusiones de manera general a todo lo antes referido.

Es importante recordar que nuestra rama del derecho propuesta como autónoma, encuentra su fundamento en nuestra Constitución y que como se señaló en los primeros apartados encuentra diferencias claras, de las otras facultades sancionadoras de la administración pública que se tuvo oportunidad de abordar, en esa idea es prudente recordar también que en nuestra postura el derecho sancionador municipal es más una manifestación de la facultad sancionadora de la administración pública que del *ius puniendi* del Estado ello por que como se dijo, si

fuese una manifestación propia de ese *ius puniedi*, el derecho sancionador municipal debería alimentarse de los principios propios de ese derecho público estatal en su aspecto original, cuestión que no es así y que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha reiterado, luego entonces y como se ha establecido el Derecho sancionador municipal, es una rama más del derecho, constitucionalmente autónoma y que necesita de ser robustecida con sus propios principios, que si bien deben ser contruidos bajo las ideas de los principios inspiradores del orden penal, dichos postulados axiológicos deben o bien ser modulados o ser aplicados con ciertos matices que contemplen las características propias de la materia sancionadora municipal.

Es necesario pues que el derecho sancionador municipal se alimente de ciertos principios y para ello como se ha visto en el derecho administrativo sancionador es la misma Suprema Corte quien se encargará de ir definiendo el grado y aplicación de ciertos principios a esta rama, pues como tuvimos la oportunidad de establecer anteriormente, consideramos que la previsión de ciertos principios propios de esta materia sancionadora abonará en la idea de su autonomía y consecuentemente en su desarrollo, estudio y avance, todo ello traducido en el respeto efectivo de los derechos fundamentales de las personas cuando se encuentren en una situación donde la autoridad administrativa municipal pretenda imponer alguna sanción ante la comisión de una infracción a sus reglamentos gubernativos.

Es necesario pues, que se continúe trabajando en la propuesta de la autonomía del derecho sancionador municipal pues, como se pudo observar en otros sistemas jurídicos como el español, la forma en que dicha materia ha sido estudiada y desarrollada tanto por la doctrina como por su jurisprudencia ha contribuido a un mayor desarrollo de dicha disciplina y por lo tanto en una mayor certeza y seguridad jurídica ante la imposición de sanciones de carácter municipal que traen como resultado la preservación y prevención del orden publico municipal dentro de la convivencia social.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

Abogacía General del Estado, *“Manual de derecho administrativo sancionador”*, Thomson Aranzadi, España, 2014.

Acosta Romero, Miguel, *“Teoría General de Derecho Administrativo”*, 14ª ed., Porrúa, México, 2004.

Alarcón Sotomayor, Lucia, *“El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales”*, Thomson-Civitas, España, 2007.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, *“Derecho Constitucional”*, Oxford, México, 2008.

Bermejo Vera, José, *“Derecho Administrativo, parte especial”* 7a. ed., Thomson Civitas, España, 2009.

Caballero Juárez, José Antonio, *“El Debido proceso, una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana”*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014.

Cabrera Dircio, Julio, *“Mediación penal y derechos humanos”*, Coyoacán, México, 2014.

Cano Campos, Tomas, *“Las sanciones de tráfico”*, Aranzadi Thomson-Reuters, España, 2011.

Carballeira Rivera, María Teresa, *“Entes Locales Potestad Sancionadora”*, en Lozano Cutanda Blanca, *“Diccionario de Sanciones Administrativas”*, Iustel, Madrid, 2010.

Carro Fernández-Valmayor, José Luis, (dir.), *“La modernización del gobierno local. Estudios sobre la ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”*, Atelier, Barcelona, 2005.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *“La Autonomía Municipal en México”*, 2ª ed., Porrúa, México, 2004.

De Pina Rafael y De Pina Vara, Rafael, *“Diccionario de Derecho”* Ed. 37, Porrúa, México, 2015.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *“El derecho disciplinario de la función pública”*, Instituto Nacional de la Función Pública A.C., México.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *“Compendio de Derecho Administrativo”* 8ª ed. Porrúa, México 2008.

Desdentado Daroca, Eva, *“Discrecionalidad administrativa en la imposición de Sanciones”* en: Lozano Cutanda Blanca, *“Diccionario de sanciones administrativas”*, Iustel, Madrid España, 2010.

Diez Picazo, Luis María, *“Sistema de derechos fundamentales”*, 2da. Ed., Civitas, Madrid, 2005.

Domingo Zaballos, Manuel, (coord.) *“Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local”* 3ra ed., Civitas-Thomson Reuters, España, 2013, t. I.

Guillermo Cabanellas, citado en Oliva Gómez, Eduardo, et al., (coords.), *“Temas selectos 2, Hacia el ámbito del derecho privado”*, Ediciones eternos malabares-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México 2015.

Gómez Pérez, Ángela, *“Tutela legal a las contravenciones y delitos paralelos en Cuba”*, Tesis doctoral, La Habana, 2001.

Embid Irujo, Antonio, *“La potestad reglamentaria de las entidades locales”*, Iustel, Madrid, 2010.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, Edición Histórica, Porrúa, México, 2005.

Izquierdo Carrasco, Manuel, *“Comentarios a la ley reguladora de las bases del Régimen local”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007 t. IV.

Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *“La Carta Europea de la Autonomía Local”*, Iustel, España, 2007.

Lozano Cutanda Blanca, *“Diccionario de sanciones administrativas”*, Iustel, Madrid España, 2010.

Luciano Parejo, Alfonso, *“Lecciones de derecho administrativo”*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2011.

Montero Zendejas, Daniel, *“Derecho Constitucional Comparado”* Porrúa, México, 2006.

Muñoz Machado, Santiago, *“Tratado de derecho administrativo y derecho público general”*, tomo II, Iustel, Madrid, 2006.

Ortega Maldonado, Juan Manuel, *“Elementos para la formulación de una teoría en materia de sanciones administrativas de carácter fiscal”*; *Obra Jurídica Enciclopédica, Derecho Tributario*, Vol. XXI, Porrúa y Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho; México 2013.

Ortega Maldonado, Juan Manuel (coord.), *“Justicia Tributaria y Derechos Humanos”*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016.

Orduña Prada, Enrique, *“Ordenanzas Municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local”*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016.

Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5ª. edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.

Roldan Xopa, José, *“Derecho Administrativo”*, Oxford, México, 2008, p.392

Sánchez Gómez, Narciso, *“Segundo curso de Derecho Administrativo”*, 3ª ed., Porrúa, México, 2015.

Serra Rojas, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, 25ª ed., Porrúa, México, 2008.

Salinas Garza, Juan Ángel y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, *“Debido proceso en el Estado constitucional de derecho”*, NOVUM, México, 2016.

Artículos Electrónicos

Bartlett Burguera, Daniel, *“Las ordenanzas locales y sus limitaciones”*, Noticias Jurídicas, consultado el 06 de julio de 2018 en:

http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12904-las-ordenanzas-locales-y-sus-limitaciones/#_ftnref29

Carbonell Miguel, “*Formalidades esenciales del procedimiento*”, consultado el 30 de noviembre del 2017 en: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml

Conceptos Jurídicos Fundamentales, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p. 18, artículo consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/10.pdf>

Delgado Mallarino, Víctor Alberto, “Policía derechos humanos y libertades individuales”, Revista IIDH, Vol. 17, p. 2, en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/17/dtr/dtr4.pdf> (consultado el 09 de junio del 2017)

Derecho. Biblioteca Virtual Legal. Diccionario Jurídico Online, consultado el 20 de octubre del 2017 en: http://leyderecho.org/principios-generales-del-derecho/#Principios_generales_del_derecho

Diccionario Jurídico, en <http://diccionario.leyderecho.org/sancion/> 04/ de junio del 2016

Góngora Pimentel, Genaro David, “El reconocimiento del derecho administrativo sancionador en la jurisprudencia mexicana”, en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2564/17.pdf>, (consultada el 27 de julio del 2016).

López Olvera, Miguel Alejandro, “Los principios del procedimiento administrativo”, p. 14 consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>

Ortega Maldonado, Juan Manuel y Pérez Ramírez, Nancy Jazmín, “*Los principios generales del derecho en materia tributaria y su importancia para la protección de los derechos humanos*”, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014,

consultado en línea en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3611/6.pdf>

Rebollo Puig, Manuel, *“Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”*, Ministerio de Justicia y derechos humanos, p,10, consultado el 25 de junio de 2018, en:
<https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/2.-REBOLLO-PUIG-Los-principios-de-legalidad-personalidad-y-culpabilidad.pdf>

Valencia Carmona, Salvador, *“Comentarios al artículo 115 constitucional”*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XX, H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México 2006, en:
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lx/munlib_marfed_mexder.pdf

Vallarta Plata, José Guillermo, *“el Municipio en México”*, en:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/348/22.pdf>

Vicente Montes, Freddy *“Potestad sancionadora y procedimiento administrativo sancionador”*, en http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf

Hemerográficas

Cabrera Delgado, José Manuel, *“Duplicidad Sancionadora en el ámbito Administrativo y Penal”*, Revista *“Avances en supervisión educativa”*, núm. 22, España, diciembre 2014.

Cano Campos, Tomas, *“Non bis in ídem, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el derecho administrativo sancionador”*, Revista de Administración Publica, núm. 156, España, 2001

Carbonell Miguel, Comentario en la Revista *Ius et Praxis* Año 10 N° 1 : 409- 417, 2004, respecto de la obra titulada *“la interpretación de los derechos fundamentales”* de Carpio Marcos, Edgar, Palestra, Lima, 2004.

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 Valparaíso Chile, julio 2014.

Fernández Córdoba, James, et al. "El injusto en el derecho disciplinario." Revista de Derecho Penal y Criminología, vol. 34, no. 97, 2013, p. 159+. Informe Académico, go.galegroup.com/ps/i.do?p=IFME&sw=w&u=fondoconacyt&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA390871417&asid=e7b72e1c70ddfb4e389cb98aa5063d4d.

Fonseca Lujan, Roberto Carlos, *“Non bis in ídem en el Derecho administrativo sancionador”* Revista del IIJ UNAM, Hechos y Derecho, núm. 13, 01 de febrero del 2013

Gómez González, Rosa Fernanda, *“La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad”* Revista Ius et Praxis, Año 23, Nº 2, Chile, 2017, p.492, consultada el 29 de agosto de 2018

Londoño Lázaro, María Carmelina, *“El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la corte interamericana de derechos humanos”*, Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado núm. 128, UNAM Instituto de Investigaciones Juriscas.

Nuño Jiménez, Irene, *“Derecho administrativo sancionador, principios de la potestad sancionadora”*, Gabilex, núm. 5, marzo 2016, consultado en línea el 22 de noviembre del 2017 en: http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/derecho_administrativo_sancionador_irene_nuno.pdf

Ortuño Rodríguez, Alicia Esther *“La potestad sancionadora de las entidades locales. Especial referencia a las ordenanzas cívicas”*, Revista Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2009

Quintero Olivares, Gonzalo, *“La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública, y los principios inspiradores del derecho penal”*, Revista de Administración Pública, Nº 126, España, 1991, p. 262, consultada en:

file:///C:/Users/Admin/Downloads/DialnetaAutotutelaLosLimitesAlPoderSancionado
rDeLaAdmini-17106.pdf

Ramírez Torrado, María Lourdes *“El non bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador”*, Revista de Derecho, núm. 40, julio-diciembre, Universidad del Norte Barranquilla, Colombia 2013.

Rebollo Puig, Manuel; et. al., *“Panorama del derecho administrativo sancionador en España”*, Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 7, núm. 1, enero-junio, 2005, Bogotá, Colombia.

Román Cordero, Cristian, *“El derecho Administrativo Sancionador en Chile”*, Revista de Derecho Universidad de Montevideo, Año VIII. Nº 16 Uruguay, 2009.

Santy Cabrera, Luiggi V., *“Los principios del derecho administrativo sancionador: análisis teórico-práctico en el marco de la administración pública – I, Revista Actualidad Gubernamental, núm. 80, Perú, junio, 2015.*

Santy Cabrera, Luiggi V., *“Los principios del derecho administrativo sancionador: análisis teórico-práctico en el marco de la administración pública - Pare final”*, Revista Actualidad Gubernamental, núm. 81, Perú, julio 2015.

Villasana Rangel Patricia, *“Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Jurisprudencia

Acción de Inconstitucionalidad 4/2006

Amparo en revisión 1266/2017

Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto del 2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español, STC 2/1981 de 30 de enero de 1981

Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 18/1981 de 8 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español, STC 234/1991 de 10 de diciembre de 1991.

Sentencia del Tribunal Supremo Español, STS 5190/2013 de 23 de septiembre, consultada el 25 de noviembre del 2017

Sentencia c-181 de 2002, Corte Constitucional Colombiana.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español 77/1983 de 3 de octubre.

Sentencia del Tribunal Constitucional Español, 181/1990 de 15 de noviembre.

Sentencias del Tribunal Constitucional, 89/1995 de 6 de junio y 45 de 1997 de 11 de marzo.

Sentencia del Tribunal Constitucional, 2/2003 de 16 de enero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio.

Sentencia del Tribunal Supremo 4380/2003, de 23 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional, 240/2006 de 20 de julio.

Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª, Rec. 5167/1998 de 29 de septiembre de 2003

Tesis Aislada I.15o.A.83 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, Pág. 2542.

Tesis Aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Libro 10 , Tomo I, septiembre de 2014.

Tesis Aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014.

Tesis Aislada I.15o.A.83 A., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007.

Tesis Aislada 165725. 1a. CCXXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009.

Tesis Aislada 2011565. I.1o.A.E.3 CS (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, Libro 29, abril de 2016.

Tesis Aislada XVII.2o.C.T.12 K., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004.

Tesis I.6o.P.65 P (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su y su Gaceta, Decima Época, t. III, Junio de 2015.

Tesis P./J. 43/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. I, junio de 2014.

Tesis P./J. 99/2006, Semanario judicial y su gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006.

Tesis: P./J. 100/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006.

Tesis: P./J. 47/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995.

Tesis: P./J. 132/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002.

Tesis: P./J. 132/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo XXII, octubre de 2005.

Tesis: P./J. 55/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008.

Tesis: P./J. 45/2011, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 1 octubre de 2011.

Legislación

Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Cuernavaca

Carta Europea de la Autonomía Local

Constitución Española de 1978

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Fiscal de la Federación

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca para el ejercicio fiscal 2018

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.



Cuernavaca Morelos a 27 de febrero del 2019

DR. JULIO CABRERA DIRCIO

COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS

SUPERIORES DE POSGRADO DE LA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

P R E S E N T E:

Me permito infórmale que el **Lic. Santiago Rosas Navarro**, alumno del programa de maestría en derecho con acreditación PNPC (CONACYT) concluyó el trabajo de investigación titulado "AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL" mismo que presenta con el fin de obtener el grado de maestro en derecho.

El trabajo de investigación, cuenta con cuatro capítulos, planteando una temática original y con impacto social referente al análisis de la materia administrativa sancionadora, en el que se conjugan principios y doctrinas del Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador, que como resultado dará un nuevo escenario de punta para el ejercicio del Derecho Sancionador Municipal, entendiendo este último como una rama del derecho autónoma constitucionalmente y alimentado de principios propios que guíen y orienten el ejercicio sancionador de la administración pública municipal.

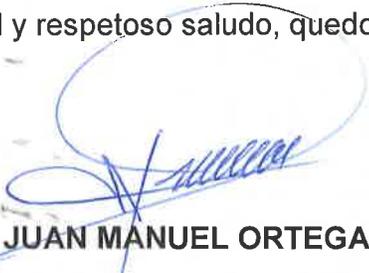
Así mismo cuenta con la consulta de treinta y ocho obras, 11 legislaciones tanto nacionales como internacionales, treinta y un jurisprudencias nacionales e internacionales, catorce páginas electrónicas consultadas, dieciséis revistas jurídicas consultadas y cuenta con los lineamientos editoriales emitidos por esta universidad.

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Se hace notar que, en toda la investigación el Lic. Santiago Rosas Navarro, mantiene y fundamenta su posición ideológica, en pretender exponer de manera profunda la necesidad de entrar al estudio de la facultad sancionadora de la administración pública municipal o como se ha llamado a lo largo del trabajo de investigación presentado, "Derecho Sancionador Municipal", concibiendo a este último como una rama del derecho constitucionalmente autónoma y necesitado de principios del derecho propios que se observen cuando la administración municipal ejerza sus facultades sancionadoras ante la comisión de infracciones a las normas administrativas por parte de los ciudadanos.

Dicho trabajo cuenta con los requisitos reglamentarios y estatuarios establecidos por la legislación de nuestra Universidad, por lo cual, desde mi particular punto de vista merece este voto razonado, y se le conceda el derecho de presentar examen de grado de maestra en derecho.

Envió un cordial y respetoso saludo, quedo a sus respetables ordenes



DR. JUAN MANUEL ORTEGA MALDONADO

Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Facultad
de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
COORDINADOR DE LA DIVISI3N DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES.
P R E S E N T E.

Cuernavaca, Morelos, 21 de enero de 2019.

Distinguido Dr. Julio Cabrera Dircio, por este conducto le envi3 un cordial saludo y al mismo tiempo manifiesto, que en mi car3cter de miembro de la comisi3n Revisora del trabajo de tesis de maestría del C. Lic. **SANTIAGO ROSAS NAVARRO**, que lleva por nombre "AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL", considero que éste se encuentra totalmente concluido y cumple con los requerimientos metodol3gicos necesarios.

Por lo anterior, por este conducto **OTORGO MI VOTO APROBATORIO** para que continúe su gesti3n hasta obtener el grado correspondiente.

ATENTAMENTE



DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

Cuernavaca, Mor.; a 12 de marzo de 2019.

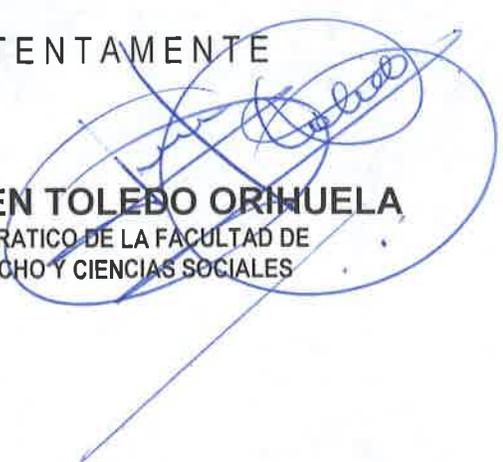
DR. JULIO CABRERA DIRCIO

JEFE DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE
LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T E

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **C. LIC. SANTIAGO ROSAS NAVARRO**, titulado “**AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL**”, que presenta para obtener el grado de Maestro en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y que se me encomendó como miembro de la Comisión Revisora; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un argumento problematizado; una tesis que responde al problema argumentado; un marco teórico sustentado; una estructura capitular que responde a la tesis, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente **Examen de Grado**.

ATENTAMENTE


DR. RUBEN TOLEDO ORIHUELA
CATEDRATICO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Cuernavaca, Mor., marzo 21 del 2019

C. COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

El LIC. SANTIAGO ROSAS NAVARRO, alumno del programa de Maestría en derecho, acreditada ante el PNPC (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "AUTONOMIA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL", con el cual pretende optar por el grado de Maestro en Derecho.

El Lic. Rosas Navarro, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto le otorgo mi voto aprobatorio.

El trabajo presentado por el LIC. SANTIAGO ROSAS NAVARRO, desde mi personal punto de vista, merece este voto, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el exámen de grado de Maestro en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

ATENTAMENTE.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
PROF. INVEST. T. C. DE LA FACULTAD
DE DERECHO Y C. S. DE LA U.A.E.M.



Cuernavaca Morelos a 25 de marzo del 2019

SE EMITE VOTO APROBATORIO

DR. JULIO CABRERA DIRCIO
COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Me permito infórmale que el Lic. Santiago Rosas Navarro, alumno del Programa de Maestría en Derecho con acreditación PNPC (CONACYT) concluyó el trabajo de investigación titulado "**AUTONOMÍA DEL DERECHO SANCIONADOR MUNICIPAL**" mismo que presenta con el fin de obtener el grado de Maestro en Derecho.

El trabajo de investigación, cuenta con cuatro capítulos, planteando una temática original y con impacto social referente al análisis de la materia administrativa sancionadora, en el que se conjugan principios y doctrinas del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador, que como resultado dará un nuevo escenario que de pauta para la emergencia de una nueva disciplina: el Derecho Sancionador Municipal, entendiendo este último como una rama del derecho autónoma constitucionalmente y alimentado de principios propios que guíen y orienten el ejercicio sancionador de la administración pública municipal.

El trabajo de investigación presentado reúne las características metodológicas de una Tesis de Posgrado al cumplir las características de forma y fondo exigidas por nuestro Posgrado, con temas, subtemas y categorías de análisis que enriquecen su propuesta.

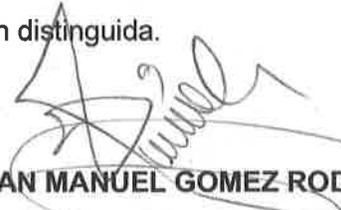
En toda la investigación el Lic. Santiago Rosas Navarro, mantiene y fundamenta su posición ideológica, en la que pretende exponer de la necesidad de entrar al estudio de la facultad sancionadora de la administración pública municipal o como se ha llamado a lo largo del trabajo de investigación, en el "Derecho Sancionador Municipal", concibiendo a

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

este último como una rama del derecho constitucionalmente autónoma y necesitado de principios del derecho propios que se observen cuando la administración municipal ejerza sus facultades sancionadoras, ante la comisión de infracciones a las normas administrativas por parte de los ciudadanos.

Porque considero que el alumno aborda una problemática innovadora en el ámbito del Derecho público que, sin duda, contribuye a comprender la importancia de la función sancionadora en sede municipal, me es grato otorgarle mi voto aprobatorio para que proceda a realizar los trámites necesarios, para la presentación de su Tesis y sea examinado ante el Tribunal de Tesis que le sea designado para tal efecto.

Reciba mi consideración distinguida.



DR. JUAN MANUEL GOMEZ RODRIGUEZ
PITC FDCS, UAEM-PRODEP-SNI Y CONACYT