



Derecho sancionador del estado de zacatecas

Autoras: Dra. Paloma Ramírez Flores

Dra. Vanessa Maciel Gómez Gaytán

Dra. Bricia Esthela Guerrero Fuentes

Dra. María Baalberit Murga Rodríguez

Resumen:

Últimamente ha cobrado vital importancia la conformación desde el ámbito académico de un corpus teórico sobre las normas jurídicas mexicanas cuyo objeto sea tipificar las faltas administrativas, evidentemente, junto con sus respectivas sanciones, además de reglamentar a las autoridades competentes y a los procedimientos relativos. Aunque cierto es que este esfuerzo no es novedoso. Los esbozos de una doctrina mexicana en esta materia, tienen algunas décadas ya que se han estado gestando.

En este trabajo, haremos un recorrido por las principales figuras del marco teórico del Derecho Sancionador, para posteriormente hacer una breve glosa de las principales faltas y sanciones administrativas establecidas a nivel estatal en el Estado de Zacatecas.

Nuestro objetivo es contribuir a la integración de un Derecho Sancionador zacatecano, primero para su utilización dentro del ámbito académico, pero también se pretende proyectarlo hacia las autoridades legislativas y reglamentarias locales, como una herramienta para una necesaria armonización normativa en esta materia.

Abstract:

Lately has gained vital importance in the academics of Administrative Law, the constitution of a theory on Mexican Sanctioning Law, that typify administrative offenses and their respective penalties, in addition to regulating the competent authorities and the related procedures. Although it is true that this effort is not new. The outlines of a Mexican doctrine on this matter have been in the making for several decades.

In this work, we will make a tour of the main figures of the theoretical framework of the Sanctioning Law, to later make a brief gloss of the main administrative offenses and sanctions established at the state level in Zacatecas.

Our objective is to contribute to the integration of a Zacatecas Sanctioning Law, first for its use within the academic field, but we also intend to project it to the local legislative and regulatory authorities, as a tool for a necessary regulatory harmonization in this matter academic.

¿Podemos hablar de un Derecho Sancionador?

En realidad, existen muchas denominaciones para referirse al conjunto de normas jurídicas cuyo objeto es tipificar las faltas administrativas y sus respectivas sanciones.

A continuación, transcribiremos algunas de ellas:

- Es el “conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas”. (Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado, 2013)
- Es “una atribución propia de la administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones”. (Ossa Arbeláez, 2000).
- “El derecho administrativo sancionador estudia lo relativo a la potestad sancionadora de la administración que implica la acción punitiva del Estado (*ius puniendi*)”. (Góngora Pimentel, 2008)
- El maestro mexicano Andrés Serra Rojas define al Derecho Sancionador Disciplinario como el régimen de sanciones que tutelan la organización y orden interno de la administración y sus propios actos jurídicos, el cual debe aplicarse a todos los servidores públicos de la administración pública en sus tres niveles: federal, estatal y municipal. (Serra Rojas, 2008)

Entonces, podemos entender esta rama del Derecho Público, que actualmente puede aparecer indistintamente en las principales referencias de la materia, como Derecho Sancionador o Derecho Sancionatorio, como el conjunto de normas jurídicas que regulan a las autoridades competentes y a los procedimientos

administrativos relacionados con la imposición de sanciones como resultado de la comisión de infracciones contra el orden público administrativo

Relación del Derecho Sancionador con el Derecho Penal

Es de las teorías jurídicas más alejadas a nuestros tiempos de donde procede una derivación inmediata entre el Derecho Penal y el Derecho Sancionador. Por ejemplo, el jurista alemán James Goldschmidt, señalaba a principios del siglo pasado 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... 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. (Goldschmidt, 1935)

Serra Rojas entiende al Derecho Penal Administrativo como la rama del derecho que busca desarrollar 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 cuanto a la relación entre ambas ramas jurídicas, señala que el Derecho Administrativo requiere del Derecho Penal porque las sanciones penales aseguran el cumplimiento de normas administrativas, además es a una dependencia de la Administración Centralizada Federal a quien corresponde el sistema penitenciario (actualmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana). (Serra Rojas, 2008)

Sin embargo, ya hay varios especialistas más contemporáneos que han desmarcado al Derecho Sancionador completamente del Penal: "No es un azar, desde luego, que hasta el nombre del viejo derecho penal administrativo haya sido

sustituido desde hace muchos años por el más propio de derecho administrativo sancionador”. (Nieto, 1994)

Entre las principales teorías al respecto se encuentran:

- a) *Teoría autonomista*. Esta teoría lo identifica y relaciona como un derecho penal administrativo que tiene naturaleza propia, ya que está regido por principios autónomos que buscan la represión de las infracciones de tipo administrativo que no constituyen delito.
- b) *La dependencia relativa con el derecho penal*. El argumento que ataca a la teoría autonomista considera a esta última como utópica, ya que sostiene que este derecho necesita bases paralelas a las del derecho penal, como son sus principios.
- c) *Teoría de un derecho administrativo sancionador*. Esta teoría se considera la más avanzada, ya que se reconoce en una etapa de construcción y determina que los principios que la rigen, más que pertenecer al derecho penal, pertenecen al control y delimitación de la facultad punitiva del Estado.

A partir de las teorías anteriores, confirmamos que se trata de una rama del derecho en construcción cuyas bases han sido desarrolladas por la doctrina y algunos tribunales y cortes constitucionales... (Góngora Pimentel, 2008)

Continuando con las aportaciones del ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien fuera un importante iniciador de estos temas en México, no sólo desde el ámbito académico, si no especialmente desde el impulso de sus ponencias en el seno de la Corte posteriormente materializadas en tesis, principalmente durante la novena época jurisprudencial; señala al respecto que:

“...(aunque) la capacidad sancionadora administrativa (sea) superior a la propia del derecho penal... En tanto no se consolide una teoría más especializada del derecho administrativo sancionador, pueden ser aplicables los principios protectores del derecho penal, debido a que esta última rama es la que más garantiza, ya que ha

delimitado con mayor precisión lo relativo al *ius puniendi* del Estado... (así mismo) hay actos provenientes de la rama administrativa (que) pueden llegar a convertirse en conductas delictivas o criminales cuya tipificación se encomienda a la rama penal...” (Góngora Pimentel, 2008)

Podemos anotar que actualmente el estudio de esta rama del derecho, aún cuando no deja de tener cierta relación con el Penal, es considerada ya como una materia jurídica autónoma que cuenta con su marco normativo y doctrinal especializado, sin soslayar que se encuentra en constante evolución debido a la gran diversidad y mutabilidad de las fuentes formales propias de esta materia: leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas.

Dentro de las denominaciones más actualizadas de este corpus teórico- normativo se encuentra la de “Teoría de las Infracciones Administrativas” principalmente desde el ámbito académico español y sudamericano.

¿De dónde proviene el Derecho Sancionador?

El poder punitivo del Estado: *ius puniendi*

El maestro Serra nos dice que el poder sancionador del estado es la facultad de establecer sanciones para proveer de eficacia a las leyes, a través de la tipificación de delitos e infracciones y de la regulación de procedimientos de aplicación de esas sanciones por la autoridad competente. (Serra Rojas, 2008)

Esta potestad se deriva del poder soberano del Estado y se manifiesta en sus tres funciones: legislativa, al regular las infracciones, los delitos, las sanciones y las penas; ejecutiva, aplicando las sanciones administrativas y, judicial, imponiendo penas y resolviendo controversias al respecto. (Sanchez Gómez, 2015)

Del *ius puniendi* se desprenden las siguientes figuras:

a) Derecho de Policía

El maestro Serra Rojas lo llama “Policía administrativa” y lo define como el “régimen administrativo constituido por normas y principios, provisto de medios eficaces para obligar a los particulares a que se subordinen al Interés General y a la propia Administración Pública para que mantengan el orden público” (Serra Rojas, 2008)

De la misma manera lo denomina Narciso Sánchez y lo refiere como “un conjunto de poderes dados de una manera general a las autoridades de policía para el mantenimiento del orden, la seguridad y la salubridad” (Sanchez Gómez, 2015)

Esta normatividad es, primero de carácter preventivo hacia las conductas que atenten contra el orden público y si dichas conductas se materializan en infracciones o delitos, se constituye como represión para evitar la continuidad de la alteración de la paz social

b) Orden Público.

Puede ser entendido 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” (Serra Rojas, 2008)

Todas las disposiciones cuyo objetivo sea imponer obligaciones de hacer o no hacer para mantener la paz, la armonía, la tranquilidad y la salubridad serán normas de orden público.

c) Potestad sancionadora.

Es la facultad para castigar las violaciones a leyes administrativas que no sean delitos, debe ser consagrado por el régimen de policía. (Serra Rojas, 2008)

“Facultad legal de 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” (Sanchez Gómez, 2015)

Entonces podemos entender a la potestad sancionadora como el conjunto de atribuciones que le corresponden por ley a la Administración Pública en sus tres niveles, para aplicar sanciones administrativas por la comisión de infracciones a las obligaciones tendientes a mantener el orden público.

De esta potestad derivada del *ius puniendi* general del Estado, se desprenden, por un lado, el Derecho Sancionador cuyas normas van dirigidas principalmente a quienes atenten contra el orden público dentro del ámbito administrativo, y por otro, el Derecho Disciplinario que va dirigido a regular las sanciones aplicables a servidores públicos dentro del ejercicio de su encargo, así como a particulares relacionados directamente con alguna función de la Administración Pública. La segunda rama jurídica no es materia de este trabajo, sí lo es la primera.

Fundamento constitucional del Derecho Sancionador

A continuación, transcribiremos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen las bases y principios del Derecho Sancionador Mexicano:

Artículo 21, párrafos 4, 5, 6 y 9.-

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

Si el infractor ... 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 ... no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

...

La seguridad pública comprende la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

Artículo 22.-

Quedan prohibidas ... la multa excesiva, la confiscación de bienes ...

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos...

Artículo 73. Facultades del Congreso de la Unión:

...

Fracción XXI, inciso b).- Expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.

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

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

Art. 115.

Fracción II. párrafo 2.-

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar ... los bandos de policía y gobierno...

(Cámara de Diputados, 1917)

El fundamento constitucional local lo encontramos en los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:

Artículo 32, párrafos 6,7 y 8.-

...

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

El arresto comenzará a computarse desde el momento mismo de la detención. Quien efectúe la detención está obligado a poner al infractor a disposición de la autoridad competente dentro del término de tres horas y ésta a su vez a fijar la sanción alternativa en un plazo no mayor de dos horas.

Si el infractor es menor de dieciocho años y dependiente económico de otra persona, la multa será acorde a las condiciones económicas de la persona de quien el menor dependa.

Artículo 65. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

...

Fracción V. Aprobar, reformar, abrogar o derogar leyes y decretos en todos los ramos de la Administración Pública del Estado, y para la organización y funcionamiento de las administraciones públicas municipales;

Fracción VI. Legislar en materia de seguridad pública y tránsito;

...

Fracción XXII. Establecer las medidas de ejecución administrativa para hacer efectivas las obligaciones que incumplan las personas físicas o morales;

...

Artículo 82.- Son atribuciones del Gobernador:

...

Fracción II.- Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución;

...

Fracción VI. Elaborar y promulgar los reglamentos a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura, cuando los propios ordenamientos lo determinen, o cuando sean necesarios para su debida ejecución y cumplimiento;

...

Fracción XII. Proteger la seguridad de las personas, promover el respeto, protección y garantía de los derechos humanos y mantener la paz, la tranquilidad y el orden públicos en todo el Estado.

...

Artículo 119.- Son atribuciones del Ayuntamiento:

...

Fracción V. Aprobar bandos de policía y gobierno

...

Fracción XV. Sancionar las infracciones a los reglamentos y disposiciones administrativas municipales, observando el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(Congreso del Estado de Zacatecas, 1998)

¿Los principios generales del Derecho Punitivo pueden aplicarse al Derecho Sancionador?

Existen varias tesis judiciales que nos pueden dar luz al respecto:

Tesis Aislada 183/2001.- RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY ... TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA

La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, ... con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal... que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal... tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar... una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa.... (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2001)

Tesis Jurisprudencial 99/2006.- 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

.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... 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... (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2006)

Tesis Jurisprudencial 124/2018.- 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

... para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté 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. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos. (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2018)

Entonces, de acuerdo a estos criterios judiciales, que por lo demás cuentan con diversos antecedentes en sentencias de otros países, así como en la doctrina, los principios protectores del Derecho Penal pueden aplicarse al Derecho Sancionador, siempre y cuando sean compatibles con la naturaleza misma de las sanciones administrativas, es decir que éstas tengan un fin represivo o retributivo derivado directamente de una conducta administrativamente ilícita.

Sin embargo, no hay que soslayar que algunas de las características propias del Derecho Administrativo, fuente principal del Derecho Sancionador, complican la aplicación estricta e invariable de los principios garantistas penales en esta área jurídica; por ejemplo, el ejercicio de la facultad discrecional que si bien, no debe permitirse en el acto preciso de imponer sanciones, puede ser que esté previsto cierto margen de discrecionalidad en la ejecución de una determinada función administrativa que pudiera derivar en algún tipo de sanción. Por otro lado, están los frecuentes cambios que hay en la normatividad administrativa, así como en las

políticas públicas y demás reglas y criterios de ejecución; es por ello, que tanto las tesis judiciales como la doctrina insisten que los principios penales sólo podrán ser exigibles en los casos en que se muestre claramente el *ius puniendi* del Estado y no podrá extenderse a otras materias.

Algunos principios garantistas del Derecho Penal que podrían aplicarse al Derecho Sancionador son lo siguientes:

- **Validez y legitimidad:** La emisión y regulación de la sanción debe cumplir todos los requisitos legales.
- **Tipicidad:** (*nulla poena sine lege*) La graduación y objeto de la sanción debe estar previsto expresamente en la ley
- **Reserva de ley / Exacta aplicación de la ley:** Sólo se podrán imponer sanciones establecidas como tales por normas generales expedidas por autoridad competente.
- **Proporcionalidad:** Las sanciones deben ser necesarias y proporcionales a la gravedad de la infracción.
- **Non bis in idem:** Nadie puede ser procesado más de una vez por la misma infracción.
- **Prohibición de analogía:** No se podrán imponer por simple analogía, sanciones que no estén decretadas por ley exactamente aplicables a las infracciones correspondientes.
- **Presunción de inocencia:** Toda persona es inocente hasta en tanto no se demuestre lo contrario bajo del debido proceso por autoridad competente.
- **Responsabilidad:** No hay responsabilidad sin dolo o imprudencia; la sanción no debe sobrepasar la medida de la responsabilidad.
- **In dubio pro-reo:** Si hay dudas sobre la responsabilidad de una persona, debe que ser absuelta.
- **Non reformatio in peius:** La autoridad que revisa un recurso interpuesto por el presunto infractor no podrá agravar una sanción impuesta por la autoridad inicial.

- **No Retroactividad:** No deberá aplicarse una ley de manera retroactiva en perjuicio de persona alguna.
- **Favorabilidad:** En caso de duda o de conflicto entre leyes, deberá aplicarse la ley más favorable al presunto infractor.
- **Imparcialidad:** La autoridad competente no debe tener ningún vínculo con el presunto infractor.
- **Igualdad Procesal:** Las partes que intervengan en el proceso deben recibir el mismo trato sin discriminación.
- **Publicidad:** Cualquier persona puede conocer del procedimiento y sus documentos.
- **Garantía de Audiencia:** Sólo se podrán imponer sanciones por autoridades competentes mediante el debido proceso legal.
- **Debido Proceso:** Para imponer sanciones, deberán cumplirse estrictamente todas las reglas generales y específicas del procedimiento.
- **Contradicción:** Se debe garantizar el derecho a la defensa al presunto infractor.
- **Control jurisdiccional:** Los órganos jurisdiccionales podrán revisar la legalidad de la sanción.

Además de estos principios penales, las siguientes bases del Derecho Administrativo también son aplicables a las sanciones administrativas:

- **Principio de Eficacia y Oportunidad.** En virtud a que las sanciones administrativas son medios para lograr el cumplimiento de la ley, si ésta se cumple antes de la ejecución de la sanción, en la práctica (más si hay facultad discrecional de por medio) podrían haber varias infracciones que no sean sancionadas; “la autoridad, discrecional y motivadamente puede concentrar sus esfuerzos y recursos en infracciones de mayor gravedad o en las que la sanción resulta ser la alternativa más conveniente y necesaria por cuestión de interés general”. (Boutaud Scheuermann, 2022)

Definición de infracciones administrativas

Las infracciones son toda “violación a leyes administrativas que se originan en hechos u abstenciones ilegales que ameriten sanción impuesta por autoridad administrativa” (Góngora Pimentel, 2008); o cualquier transgresión a una norma jurídica que debe ser sancionada por la administración pública (Martínez Morales, 2014)

Tipos de Infracciones.

- a) **De Derecho Disciplinario.-** son las cometidas por servidores públicos contra el correcto funcionamiento interno de la administración pública
- b) **De Derecho Sancionatorio.-** son las cometidas contra el orden social general

Elementos de las Infracciones.

- 1) **Tipicidad.-** descripción y graduación de la acción u omisión en una norma jurídica, ya sea de manera expresa que especifique con precisión cuáles serán cada una de las conductas sancionables, o bien, a través de una descripción genérica de ellas.
- 2) **Antijuridicidad.-** violación o contravención de una norma administrativa que impone un mandato o una prohibición.
- 3) **Sujeto Activo.-** La autoridad administrativa que impone la sanción.
- 4) **Sujeto Pasivo.-** La persona física o moral que comete la infracción y está sujeta a sanción. También pueden existir responsables solidarios en ciertos casos.

Como un elemento contingente podría considerarse a la “Sancionabilidad”, entendida esta como la conveniencia, necesidad u oportunidad de imponer la sanción. (Boutaud Scheuermann, 2022)

Diferencias entre infracciones y delitos

Fundamentalmente tienen que ver con la gravedad de la conducta:

- La comisión de infracciones no pone en grave riesgo a los bienes jurídicos fundamentales de las personas (vida, libertad, integridad, etc.) ni tampoco causa un daño significativo ni representan una amenaza relevante para la sociedad en general, en cambio la comisión de delitos afecta de manera directa a los bienes jurídicos fundamentales, además, en el comportamiento delictivo suele haber una víctima determinada, y en muchos casos hay un daño físico, emocional, económico o a la propiedad;
- La infracción amerita sanciones administrativas, donde la última medida podría ser una privación temporal y preventiva de la libertad, denominada arresto; por otro lado, la consecuencia principal por la comisión de un delito es una pena definitiva de privación de la libertad por un periodo prolongado, denominada prisión, cuyo objetivo ya no es la prevención de la generación de un daño más grave, si no hacer justicia a la sociedad afectada por el delito y promover la readaptación social del delinciente.

Sumandos todos los puntos anteriores, podemos entener a las infracciones administrativas como cualquier conducta antijurídica tipificada como tal por normas administrativas, cuya aplicación de sanciones corresponde a la Administración Pública.

Definición de Sanciones Administrativas

Martínez Morales parafrasea al jurista alemán Hans Kelsen al afirmar que la sanción es el elemento diferenciador entre las normas jurídicas y las demás reglas de conducta: es el acto coactivo dirigido a las personas que violen normas jurídicas, a través de una amenaza de inflingirle un daño o una carga; son las consecuencias jurídicas represivas de las infracciones. (Martínez Morales, 2014)

Las sanciones son el “castigo que aplica la sociedad a través del Derecho a las violaciones a normas administrativas con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones que tienen las personas como integrantes de una sociedad” (Acosta Romero, 1993)

Concepto formal de sanciones.- Medidas desfavorables que el legislador denomina como tales y prevé como consecuencia jurídica de la comisión de una infracción administrativa.

Concepto material de sanciones.- Medidas desfavorables que, con independencia de su denominación legal, contengan: un mal o perjuicio a título de reproche, impuesto por una autoridad administrativa a un sujeto responsable de una infracción administrativa. (Boutaud Scheuermann, 2022)

Los objetivos de la imposición de sanciones son: proteger el interés general y el buen funcionamiento de la administración pública; obtener una conducta social adecuada y, evitar acciones u omisiones antijurídicas.

Elementos de la Sanción

- 1) **Legalidad.**- Tanto la infracción como la sanción deben estar establecidas por leyes o reglamentos previamente definidos.
- 2) **Acto de molestia.**- El objeto de la sanción debe ser restringir, directa y deliberadamente, la esfera jurídica del destinatario, con la privación o limitación de sus derechos o imponiéndole una obligación de hacer o no hacer. (Boutaud Scheuermann, 2022)
- 3) **Finalidad correctiva, disuasoria o preventiva.**- El objetivo de la sanción debe ser tratar de corregir o disuadir el comportamiento del infractor y prevenir futuras infracciones.
- 4) **Autoridad competente.**- la sanción debe ser impuesta por la Administración Pública a través de un procedimiento administrativo sancionador.

- 5) **Sujeto responsable.**- las personas físicas y colectivas que cometan la infracción deben ser perfectamente identificables.
- 6) **Ejecutividad.**- la sanción tiene coactividad inherente.
- 7) **Ejecutoriedad o Ejecución Forzosa.**- la autoridad competente tiene facultad de para ejecutar la sanción aún contra la voluntad del presunto infractor
- 8) **Impugnabilidad:** la persona o entidad sancionada tiene el derecho de presentar un recurso ante una instancia superior si considera que la sanción es injusta o incorrecta.

Diferencias entre las sanciones y las penas

El maestro Acosta Romero nos dice que “toda pena es una sanción, pero no toda sanción es una pena; el concepto de pena es menos amplio”. (Acosta Romero, 1993)

Hay diferencias evidentes entre ambas figuras jurídicas como la rama del derecho a la que pertenecen, el ámbito de aplicación, las autoridades competentes, los procedimientos relativos y los tipos de sanciones y penas.

Además, hay otras divergencias que no tan manifiestas, tales como:

- La naturaleza de la conducta que origina la consecuencia punitiva: la sanción reprime conductas que no ponen en grave riesgo a los bienes jurídicos fundamentales ni tampoco causan un daño significativo ni representan una amenaza relevante para la sociedad; mientras que las penas castigan conductas que afectan directamente a los bienes jurídicos tutelados;
- Otra diferencia significativa es la finalidad de cada medida: el objetivo de una sanción administrativa es corregir el comportamiento del infractor y prevenir que se repita en el futuro, y la pena busca no solo corregir la conducta antijurídica, sino principalmente se propone que haya una retribución para que la sociedad considere que se ha hecho justicia.

Diferencias entre las sanciones y otros actos administrativos de molestia

Las sanciones son sólo uno de los diversos actos jurídicos a través de los cuales las autoridades administrativas pueden establecer una restricción o limitación a los derechos de una persona, o imponerle más gravámenes a su carga de obligaciones; sin embargo, cada uno de estos actos desfavorables persiguen objetivos diferentes y se derivan de diversas causalidades.

Es necesario delimitar dogmática y normativamente cuáles actos administrativos de molestia son sanciones y cuáles no, para precisar el ámbito de aplicación de los principios del Derecho Sancionador, puesto que, si una medida es calificada como sanción, sus destinatarios podrían beneficiarse con la aplicación de las garantías penales, lo que limitaría u obstaculizaría a la Administración Pública la eficiente satisfacción del interés público.

Algunas de las diferencias entre las sanciones y los demás actos de molestia pueden ser:

- a) **Por su finalidad.**- como se mencionó arriba, el objetivo de la sanción es correctivo, preventivo, ejemplar, represivo; en cambio, en actos como la expropiación, la indemnización, el aseguramiento de bienes, el retiro de obstáculos o cualquier inspección o revisión administrativa, se busca que: la utilidad pública prive sobre el interés particular; el resarcimiento de daños o perjuicios causados; el reestablecimiento de derechos obstaculizados o, la verificación del cumplimiento de determinados requisitos legales.
- b) **Perjuicio ocasionado.**- en la sanción el perjuicio es una consecuencia buscada directa y deliberadamente como reproche de una conducta ilícita; en otros actos de molestia, como las inspecciones, el perjuicio es una consecuencia indirecta o colateral, no buscada ni directa ni deliberadamente.

- c) **Protección al Interés General.**- las sanciones resguardan mediata o indirectamente al Interés General, ya que por sí solas no restablecen la legalidad vulnerada, ni compensan el daño causado ni imponen la realización forzosa de la conducta incumplida; por otro lado, el objetivo de otros actos de molestia como la nacionalización o las revocaciones de concesiones, es satisfacer directamente al Interés General.

Clasificación de las sanciones

- a) **Disciplinarias.**- son las que se imponen en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares relacionados directamente con funciones de la Administración Pública.
- b) **Contractuales.**- son las que se imponen por incumplimiento a las obligaciones derivadas de los contratos administrativos, por ejemplo, en materia de obra pública y adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública.
- c) **De policía general.**- son las que se imponen a las infracciones que atentan contra el orden público en general.
- d) **De policía especial.**- son las que se imponen en las diversas ramas del Derecho Administrativo y atentan contra los intereses de dichas materias: salubridad, sanidad, urbanismo, comercio, industria, mercado financiero, medio ambiente, etc.

(Boutaud Scheuermann, 2022)

¿Cómo están tipificadas las sanciones administrativas en la normatividad estatal?

Para investigar la forma en la que se encuentran reglamentadas las sanciones en la normatividad local, en una primera etapa se hizo un estudio sobre la legislación zacatecana.

Universo y muestra del estudio legislativo:

Para la fecha de 30 de septiembre de 2024, el orden jurídico zacatecano cuenta con 8 códigos (2 derivados del Derecho Administrativo: Fiscal y Urbano); y 138 leyes vigentes; se seleccionaron 38 de estas normas legales (el 27%), en primer lugar, por ser de temas de Derecho Administrativo y de sus ramificaciones principales y además porque se trata de derecho positivo, de policía especial y de materias emergentes tales como protección a grupos vulnerables, seguridad pública, medio ambiente, seguridad vial, desarrollo urbano y servicios públicos (educación, salud, agua potable, transporte, etc.). Todas las leyes que fueron analizadas cuentan con un apartado específico para las sanciones.

Resultados:

Las sanciones encontradas fueron:

- Disciplinarias.- apercibimientos, multas, suspensión, destitución, inhabilitación;
- Contractuales.- multas, inhabilitación, cumplimiento forzoso, indemnización;
- De policía general.- multas, arresto, trabajo comunitario;
- De policía especial.- demolición, suspensión, amonestación, cese, cancelación, clausura, desalojo, revocación, caducidad, nulidades, restricciones para recibir apoyos, asistencias a instituciones, retiros, aseguramiento, retención, decomiso.

En lo que se refiere a existencia de un procedimiento sancionador, los resultados encontrados en el estudio legislativo, son los siguientes:

- 19 de las leyes objeto del estudio señalan reglas sobre procedimiento sancionador específico
- 4 remiten a la Ley estatal de Procedimiento Administrativo
- 14 señalan a la legislación relativa a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos como la norma aplicable para el establecimiento de sanciones

- 4 leyes, para fincar un procedimiento sancionatorio remiten al Código de Procedimientos Civiles para el Estado
- 9 ordenamientos señalan como normas supletorias a la legislación penal o establecen dentro de su contenido delitos
- 2 leyes señalan que el procedimiento sancionatorio debe regularse en el reglamento heterónimo de dichas leyes
- 5 no señalan procedimiento sancionador específico ni remiten a normas supletorias.

Entonces, de acuerdo a estos resultados puede considerarse que el 50% de las normas analizadas cuentan con disposiciones expresas que establecen un procedimiento sancionador específico; el 13% de la muestra, aún cuando señala sanciones es omisa en establecer alguna disposición relativa a la imposición y ejecución de dichas sanciones; y el 10% remite a la norma especializada para ello, es decir la Ley de Procedimiento Administrativo.

Conclusiones

1. Dejando de lado las sanciones disciplinarias ya que como se comentó en apartados anteriores, éstas no son objeto del presente estudio, encontramos que hay algunas consecuencias jurídicas represivas asignadas por la comisión de infracciones que, al ser reglamentadas como sanciones, en principio, para su aplicación, ejecución y en su caso, impugnación, tendrían que tomarse en cuenta las garantías procesales descritas líneas arriba. Sin embargo, varias de esas “sanciones”, más que buscar una represión por la comisión de ilícitos administrativos o una retribución por el daño ocasionado a la función administrativa o al interés general, materialmente son más bien, medidas para promover el cumplimiento de la ley o para reparar el daño contra una persona en específico, por ejemplo la indemnización o la demolición contenidas en la normatividad aplicable en materia de construcción; o se encuentra también la inexactitud dogmática al equiparar a sanciones, figuras como la caducidad o la nulidad (de autorizaciones,

licencias o permisos) cuando la naturaleza jurídica de dichas figuras es muy distinta a la de las sanciones.

Como se explicó arriba, hay jurisprudencia que claramente postula que cuando no sea manifiesto el *ius puniendi* en la figura tipificada como “sanción” podrían no aplicar las garantías protectoras. Sin embargo, para abonar a la certeza jurídica, no habría que esperar a invocar dichas tesis en juicio; el legislador debería darse a la tarea de eliminar la etiqueta de “sanción administrativa” a todos aquellos actos administrativos de molestia en los que no se materialice directamente la facultad de la Administración Pública para reprimir la comisión de hechos u omisiones ilegales contra las normas administrativas tendientes a mantener el orden público.

2. Por lo que se refiere a la reglamentación del procedimiento sancionador, desde una enfoque de estricta técnica jurídica, habría dos alternativas para cumplir con los principios garantistas del Derecho Sancionador, en primer lugar, que todas las leyes estatales que establecieran sanciones específicas de Derecho Sancionador (no de Derecho Disciplinario) remitieran a la Ley de Procedimiento Administrativo, para lo cual se requeriría que este ordenamiento tuviese un capítulo relativo al procedimiento sancionador que cumpliera con todos y cada uno de los principios procesales garantistas así como de eficiencia administrativa correspondientes; además de una explicación clara, detallada y eficaz de cada una de las fases y requisitos de dicho procedimiento. Por ahora no podemos realizar ninguna consideración al respecto, pues el análisis específico de dicha ley, por motivo de espacio, no es todavía objeto de este documento pero que dejaremos para la continuación de la investigación en esta misma temática.

La otra alternativa sería que cada una de las disposiciones legales del estado que instituyeran sanciones, estableciera un capítulo específico para señalar a detalle el procedimiento sancionador; cuestión que desde la tarea legislativa sería mucho más compleja de abordar.

Referencias

1. Cámara de Diputados, 1917. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea] Available at: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Último acceso: 12 septiembre 2024].
2. Congreso del Estado de Zacatecas, 1998. *Constitución del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*. [En línea] Available at: <https://www.congresozac.gob.mx/65/ley&cual=333> [Último acceso: 12 septiembre 2024].
3. Acosta Romero, M., 1993. *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*. 11ª ed. México: Porrúa.
4. Abogacía General del Estado. Dirección del Servicio Jurídico del Estado., 2013. *Manual de derecho administrativo sancionador*. 3ª ed. Navarra: Minsiterio de Justicia: Thomson Reuters Aranzadi.
5. Boutaud Scheuermann, E. J., 2022. Sanciones y medidas administrativas desfavorables afines. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 251(251), pp. 165-201.
6. Goldschmidt, J., 1935. *Problemas jurídicos y políticos del procesal penal*. 1ª ed. Barcelona: Bosch.
7. Góngora Pimentel, G. D., 2008. *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. 1ª ed. México: IIJ-UNAM.
8. Martínez Morales, R. I., 2014. *Derecho Administrativo, Segundo Curso*. 5ª ed. México: Oxford.
9. Nieto, A., 1994. *Derecho Administrativo Sancionador*. 2ª ed. Madrid: Tecnos.
10. Ossa Arbeláez, J., 2000. *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. 1ª ed. Colombia: Legis.
11. Parra Gutierrez, W. R., 1995. *Derecho administrativo disciplinario*. 3ª ed. Colombia: Librería del Profesional.
12. Sanchez Gómez, N., 2015. *Segundo curso de Derecho Administrativo*. 3ª ed. México: Porrúa.
13. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2001. *Semanario Judicial de la Federación*. [En línea] Available at: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/188745> [Último acceso: 16 septiembre 2024].

14. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. *Semanario Judicial de la Federación*. [En línea] Available at: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174488> [Último acceso: 16 septiembre 2024].
15. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2018. *Semanario Judicial de la Federación*. [En línea] Available at: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018501> [Último acceso: 16 septiembre 2024].
16. Serra Rojas, A., 2008. *Derecho Administrativo*. 25ª ed. México: Porrúa.

