

IV. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO: PROCEDIMIENTO, CONTROL JUDICIAL Y RESPONSABILIDAD

María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ

Sumario: Introducción. 1. Evolución del Derecho administrativo en México. 1.1 Organización y procedimiento. 1.2 Control judicial. 1.3 Responsabilidad. 2. El procedimiento administrativo: Avances de su regulación en clave de garantía. 3. El control judicial mexicano: Fortalezas y debilidades. 4. La responsabilidad patrimonial del Estado. 5. Perspectivas evolutivas del Derecho administrativo en México y convergencias globales. 6. Conclusiones. 7. Fuentes de información.

INTRODUCCIÓN

EL presente estudio tiene lugar con motivo de la publicación del Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo y tiene como propósito advertir, desde una perspectiva histórico-evolutiva, los cambios que han sufrido los mecanismos procesales para hacer efectivos los derechos de los particulares frente a la Administración Pública en México. Para ello, en el primer apartado se abordan los antecedentes de la organización y el procedimiento administrativo, el control jurisdiccional de la administración pública y la responsabilidad administrativa desde los primeros meses del México independiente e incluso algunas figuras que regían en la Nueva España, para dar cuenta del proceso evolutivo, semejanzas y diferencias que han permeado hasta nuestros días.

En este recorrido, se mencionarán diversos textos constitucionales que, como marco jurídico de la Administración Pública, ha cobrado relevancia tanto en su parte estática como dinámica. Asimismo, se hará evidente la aportación de lo que los estudiosos de esta disciplina aportaron, en ocasiones influidos por el momento histórico, la ideología de la época e incluso las novedades jurídicas traídas de otras latitudes. Asimismo, se mencionarán algunos proyectos de leyes y otras normas que estuvieron vigentes y que hoy son considerados antecedentes de la regulación orgánica en materia administrativa.

Posteriormente, a partir del segundo apartado, dichos tópicos son abordados desde la perspectiva actual: el modelo de justicia administrativa que se adoptó en México, los avances en la regulación del procedimiento administrativo en clave de garantía, el control jurisdiccional de los actos administrativos en el orden jurídico mexicano, la responsabilidad patrimonial del Estado y, finalmente, algunas perspectivas evolutivas del derecho administrativo y convergencias globales.

1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Evolución, entendida como proceso de cambio, tiene como característica su gradualidad. Así lo refiere la Real Academia Española (RAE) cuando la define como la «[s]erie de transformaciones continuas que va experimentando la naturaleza y los seres que la componen» (1).

La evolución del Derecho administrativo en México y en la gran mayoría de los países, es paralela a los cambios políticos, de ahí que los entes que integran la naturaleza de esta disciplina son análogos a la producción normativa que se va adecuando al sistema jurídico nacional, así como las modificaciones que han sufrido de acuerdo con el momento histórico determinado.

Jorge Fernández Ruiz reconoce el surgimiento del Derecho administrativo en México desde pocos meses posteriores a la declaración de independencia, en virtud de la expedición de decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, por ejemplo, el expedido el 5 de octubre de 1821, por el cual se habilitó y confirmó de manera provisional a las autoridades existentes para el ejercicio de la administración de justicia y demás funciones públicas (2).

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso la obligación de los estados de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la misma Constitución, lo cual es evidencia de la coexistencia de dos esferas administrativas: la de la federación y la de cada estado (3).

Estas disposiciones fueron derogadas por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, en las que el Estado mexicano se convirtió –por un tiempo relativamente corto– en unitario centralizado y las entidades federativas fueron sustituidas por departamentos, repercutiendo así en el esquema de la organización de la Administración Pública.

Fue en el año 1857 que, con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el 5 de febrero se retomó el esquema federalista, con lo que reaparecieron los estados y el Distrito Federal. Es en este momento histórico en el que la legislación administrativa comenzó a tomar la forma que conocemos

(1) Real Academia Española. Voz: «Evolución», disponible en: <https://dle.rae.es/evoluci%C3%B3n>, consultado el 10 de marzo de 2021.

(2) FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6.^a ed., Porrúa, México, 2014, pp. 92 y 93.

(3) Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional. Artículo 161 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, consultada el 10 de marzo de 2021.

en la actualidad, y cuyo desarrollo ocurrió principalmente durante los gobiernos de los presidentes Benito Juárez y Porfirio Díaz.

Aunado a lo anterior, es reconocido por la doctrina mexicana que el origen autónomo del derecho administrativo mexicano se remonta a la obra de Teodosio Lares, primer jurista en publicar sus *Lecciones de derecho administrativo* en 1852, en las que se recoge, por antonomasia, la doctrina jurídica francesa. En su obra, el autor define al derecho administrativo como «la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes y de sus tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado» (4).

Como antítesis a la carga ideológica que tuvo la obra de Teodosio Lares, José María Velasco, otro destacado jurista de pensamiento liberal, publicó en 1875 sus *Ensayos sobre el derecho administrativo mexicano*, obra que coincidió temporalmente con los años finales del régimen juarista y definió a esta disciplina como «el conjunto de leyes que en cada nación forma su administración particular» (5).

Durante esta época se expidieron diversas normas que, a la luz de las doctrinas laicistas que imperaban en la época, regularon diversos aspectos de la Administración Pública, sobre todo relativos a la intervención del clero en asuntos como el registro civil y los bienes nacionales, la secularización de hospitales y centros de beneficencia pública (6).

Así, las dos obras citadas –principalmente– abrieron camino al desarrollo de esta disciplina en México, no obstante, como relata Jorge Fernández Ruiz, durante el primer tercio del siglo XX no se publicó en México ninguna aportación literaria doctrinalmente relevante para el derecho administrativo, lo que se vio igualmente reflejado en una producción normativa deficiente respecto a la relación de la Administración Pública con los gobernados.

En cambio, en el segundo tercio del mismo siglo, sobrevino el auge de esta asignatura con las obras de Gabino Fraga (1934), Andrés Serra Rojas y Alfonso Nava Negrete (ambas de 1959). Posteriormente, Miguel Acosta Romero (1973), Emilio Margain Manatou (1976), Alberto Trueba Urbina (1977), Miguel Acosta Romero (1989), por mencionar algunos.

Es importante añadir que la Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, sentó las bases del nuevo derecho administrativo. Aunado al reconocimiento de derechos sociales, se advierte un catálogo normativo en el que la actividad del Estado se acota al principio de legalidad, que implica el deber de fundamentación y motivación.

Además, quedó establecido en el artículo 16, correspondiente a los llamados actos de molestia, que «[l]a autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para

(4) LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1852, p. 2.

(5) DEL CASTILLO VELASCO, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, t. I, 1874, p. 9.

(6) Me refiero a la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la Ley Orgánica del Registro Civil y demás Decretos relativos expedidos en 1859, descritos en la obra de Jorge Fernández Ruiz. *Op. Cit.* Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, p. 95.

comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos» (7).

A partir del Constituyente de Querétaro de 1917, en México comenzó a desarrollarse un entramado de leyes secundarias para regular la actividad administrativa, aunque, cabe advertir, en ese momento con un esquema organizativo que si bien preveía las esferas administrativas de la federación, el entonces Distrito Federal, el estatal y el municipal, añadía una quinta que no está vigente en la actualidad: la de los territorios federales. Aunado a ello, no estaba aún contemplado el esquema de descentralización administrativa.

Como parte del proceso histórico, los cambios constitucionales previos nos llevan a la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual marcó un hito para el derecho mexicano en general y, particularmente, para la Administración Pública generó cambios que a la fecha se siguen construyendo, los cuales, como veremos en el quinto apartado de este estudio, tienen una importante convergencia con las tendencias globales.

1.1 ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO

En el México independiente comenzaron a expedirse normas administrativas que son consideradas antecedentes de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública General. Entre las primeras se encuentra el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, el cual dividió a la Administración Pública en cuatro materias o ramos: hacienda, justicia, guerra y marina, las cuales fueron estructuradas y adicionadas en legislaciones posteriores (8).

Posteriormente, el 14 de junio de 1843 se publicaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en las que se distribuyó el despacho del gobierno en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; así como de Guerra y Marina. Como es de apreciarse, en comparación con la legislación previa, se ampliaron las materias concernientes a la Administración Pública (9).

En cuanto al procedimiento, el 25 de mayo 1853 Teodosio Lares decretó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento (10), que tuvo como propósito dejar clara la separación del ámbito administrativo con el judicial

(7) Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico, Nacional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2021.

(8) GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, «Funciones y facultades del Secretario de Gobernación», en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt4.htm#P1>, consultado el 14 de marzo de 2021.

(9) Bases de organización política de la República mexicana, acordada por el entonces presidente provisional de la República Mexicana Antonio López de Santa-Anna el 13 de junio de 1843, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf, consultada el 15 de marzo de 2021.

(10) Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/26731/24088>, consultado el 16 de marzo de 2021.

y la implementación de un modelo similar al Consejo de Estado francés. En esta Ley se detalló el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, el procedimiento en rebeldía y la manera de resolver los conflictos de competencia.

En el Capítulo II del Reglamento, intitulado «Del procedimiento administrativo», se estableció que las reclamaciones relativas a la Administración Pública se debían presentar ante la autoridad (el Ministerio, dependiendo el ramo) que hubiera dictado la medida, con una «Memoria» que expusiera sencilla y claramente los hechos, fundamentos legales y conclusiones objeto de la reclamación, así como las «piezas» de apoyo a la demanda. Cabe destacar que la reclamación debía consistir en «un derecho actualmente existente o sobre talleres insalubres y peligrosos» (11).

En la Ley de mérito también se instituyó que, «si la demanda fuere contra la administración» y el asunto no se pudiera arreglar dentro de un mes, se pasaría a la sección contenciosa del consejo, dando aviso al que presentó la «Memoria» y al procurador general, lo cual denota el carácter oficioso que definía al procedimiento. Aunado a lo anterior, es preciso señalar que lo que fijaba el aspecto contencioso del negocio era el aviso a la parte que reclamaba.

Asimismo, la también conocida como Ley Lares, prevé a detalle los plazos para las fases procesales hasta la resolución final, así como el mecanismo para recurrir en caso de inconformidad. Como se había adelantado, propone un cuerpo colegiado similar al francés, al prever lo siguiente:

... concederá el expediente a la parte que no se conforme, dentro de su secretaría, para que en el término de diez días presente un escrito en que exprese los agravios que le cause la resolución, y expongan los fundamentos por los cuales no se conforme con ella. Este escrito se comunicará la contraria dentro de la Secretaría, para que en igual término la conteste. El secretario de la sección hará un extracto claro, breve y conciso del expediente, y lo remitirá juntamente con éste al Ministerio respectivo (12).

Así, es notorio que para Lares la jurisdicción administrativa debía permanecer en dicha sede, por lo que de sus escritos aún no se desprende el deseo de equivalencia alguna a tribunales administrativos y, más aún, afirmó que, sustentado en la división de poderes, el contencioso administrativo no debía tener cabida en el Poder Judicial, aspecto que se denota en su Lección Octava cuando refiere: «Lo contencioso-administrativo nace de las consecuencias, de los resultados, de la interpretación de los actos administrativos. Los tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entónces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso-administrativo debe pues pertenecer á la jurisdicción administrativa» (*sic*) (13).

Por lo anterior y en coincidencia con Miguel Ángel Cervantes Flores, sostenemos que la Ley Lares fue un legado jurídico valioso que, «por azares políticos, no

(11) *Ibidem*. Capítulo II. Del procedimiento administrativo, a partir del numeral 6.º, p. 528. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/26731/24088>, consultado el 16 de marzo de 2021.

(12) *Ibidem*. Numeral 24.º

(13) LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit.*, p. 152.

florecería en su entorno inmediato, pero que constituiría la simiente del contencioso administrativo del siglo xx» (14).

Tiempo después, con la promulgación de la Constitución de 1857 surgieron importantes legislaciones en materia administrativa. En cuanto al régimen sancionatorio, se estableció expresamente como competencia de la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía (artículo 21). No obstante, dado el carácter oscilante del régimen político de la época, sobrevino el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien el 10 de noviembre de 1865 publicó en el Diario del Imperio la Ley sobre lo Contencioso-administrativo que retomó en gran medida la Ley Lares (15).

El periodo revolucionario en México entre 1910 y 1916 tuvo como síntesis la Constitución de 1917. Recién promulgada ésta, se expidió en abril la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, posteriormente su homónima en el mes de diciembre y en 1934 la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Las anteriores leyes son considerados antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al señalar expresamente el número y facultades de cada secretaría, departamento y dependencia del orden federal, así como disposiciones comunes y el régimen reglamentario a cargo del Presidente de la República (16). Otros cuerpos legales se emitieron en 1939 y 1958 para llegar a la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1929 y, exactamente medio siglo después, la que actualmente nos rige (17).

El curso histórico llevó a decenas de años sin innovaciones en el ámbito del procedimiento administrativo y fue hasta el año 1936 cuando se expidió la Ley de Justicia Fiscal, en cuya exposición de motivos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de ese año, se señala expresamente que es el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autoridad, en cuanto a las facultades, procedencia y organización. Siguiendo dicha redacción, se añade que estas características resultan «indispensable[s] para que pueda desempeñar con eficacia funciones de control de la Administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses de los particulares» (18).

De lo anterior destaca que esta Ley también fue uno de los primeros esbozos para la protección de derechos a la luz de los preceptos contenidos en la Constitu-

(14) CERVANTES FLORES, Miguel Ángel, «Los pilares de la jurisdicción contencioso-administrativa en México», en RENDÓN HUERTA, Teresita, *et. al., Reflexiones jurídicas contemporáneas*, Universidad de Guanajuato, México, 2015, p. 80.

(15) Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Ley sobre lo contencioso-administrativo y su reglamento. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/932/30.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2021.

(16) *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, viernes 6 de abril de 1934, tomo LXXXIII, núm. 24, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=04&day=06>, consultada el 25 de marzo de 2021.

(17) *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, miércoles 29 de diciembre de 1976, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf, consultada el 25 de marzo de 2021.

(18) *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley de Justicia Fiscal, lunes 31 de agosto de 1936, tomo XCVII, núm. 53, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=1&seccion=2, consultado el 25 de marzo de 2021.

ción Federal, pues en dicha exposición de motivos también se advierte que para la elaboración de este cuerpo normativo «se examinó [...] la constitucionalidad de acoger principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa» (19). La trascendencia de ello radica en que, como veremos posteriormente, es hasta la actualidad que ha cobrado fuerza la interpretación de las normas administrativas –y las de todo el orden jurídico mexicano– desde la constitucionalidad de las mismas.

La vigencia de esta Ley fue corta, sin embargo, el Código Fiscal de la Federación que entró en vigor en 1938, recogió en gran medida el contenido de dicho ordenamiento, cuya evolución se remonta hasta nuestros días en conjunto con diversas reformas constitucionales que posicionaron a ese nivel normativo al tribunal administrativo en el artículo 73, fracción XXIX-H en el que actualmente se establece que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública federal y los particulares (20).

1.2 CONTROL JUDICIAL

Desde la multicitada obra de Teodosio Lares, el afán de separación de la jurisdicción administrativa y judicial es notoria en México. Al respecto, dicho autor dictó en su ya citada Lección Octava que «[e]l poder administrativo, la administración, es el poder ejecutivo; si ha de haber independencia recíproca entre el ejecutivo y el judicial, en consecuencia precisa, necesaria, que la haya entre la administración y el poder judicial» (*sic*) (21).

El sustento de dicha aseveración, como ya hemos mencionado radica, por una parte, en la reproducción del modelo francés para la resolución de controversias e impartición de justicia en sede administrativa y, por el otro, el velar por el principio estricto de separación de poderes a la luz de la perspectiva de no intromisión entre ellos. Es así como Lares concibió un correcto funcionamiento del Estado, aspecto que hoy se nota alejado de la idea de un control generados de pesos y contra-pesos para el ejercicio de las atribuciones estatales. Así se detalla cuando menciona:

«para determinar las condiciones constitutivas de la administración contenciosa, bastaría hacer las aplicaciones correspondientes de la palabra derecho, puesto que siempre que la administración lo toque, es contenciosa, mas los principios que fijemos, servirán [...] para facilitar la inteligencia de las reglas a que está sujeta la separación de los poderes administrativo y judicial» (*sic*) (22).

(19) *Idem*.

(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma, en materia del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultada el 30 de marzo de 2021.

(21) LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 151.

(22) LARES, Teodosio, Lección octava, en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 57, p. 22, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24985/22408>

El autor de la referida Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo en su primer artículo señala: «1.º No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas». Además, en su numeral 9.º establece: «Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración» (23).

Visto en contraste con el régimen jurídico actual, resulta evidente que esta idea no prosperó y la lógica nos lleva a considerar que en un Estado en el que impera el presidencialismo, resulta peligroso para el equilibrio de poderes que sea un tribunal que deriva del mismo Poder Ejecutivo el que como última instancia se pronuncie sobre la legalidad (y hoy constitucionalidad y convencionalidad) de los actos de la Administración Pública depositada en dicho poder (24), por lo que, aunque en la actualidad se ha conservado un Tribunal Federal de Justicia Administrativa –cuya naturaleza parece ubicada en una esfera cercana al Poder Ejecutivo y sus homólogos en cada entidad federativa– sus resoluciones definitivas son apelables por la vía de amparo, que es una institución procesal cuya substanciación se lleva a cabo en los tribunales jurisdiccionales del orden federal.

Desde la perspectiva constitucional, resulta crucial destacar lo que históricamente representó el artículo 16 de la Carta Magna, el cual se identifica con el deber de fundamentación y motivación de todos los actos de molestia por parte de la autoridad que, dada la naturaleza de la función pública administrativa, es en gran medida el sujeto al que se le atribuye esta obligación.

Si bien no es el propósito del presente artículo exponer la evolución de estas garantías, sí es importante mostrar el contenido original de este artículo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, con la finalidad de identificar que desde entonces fue crucial para el legislador establecer criterios o pautas de actuación de las autoridades administrativas para evitar la arbitrariedad y la trasgresión a derechos de los particulares, por ello, a continuación se presenta una transcripción del citado artículo:

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. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

(23) Ley para el arreglo de lo Contencioso-Administrativo. *op. cit.*

(24) Recordemos que, a pesar de lo que tradicionalmente se ha dicho en la doctrina, la administración pública no solo corresponde a la que se encuentra en el Poder Ejecutivo, sino también en el Judicial (con el Consejo de la Judicatura Federal) y en el Legislativo (con sus correspondientes órganos que se encargan de la organización de los recursos humanos, financieros, materiales y, actualmente virtuales) incluyen en sí administración pública, lo que hace imperiosa esta precisión.

Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de Policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos (25).

Destaca, además, el dictamen relativo a este artículo, elaborado por la entonces Comisión de Constitución, la cual dio cuenta de algunas modificaciones al proyecto original enviado por el Primer Jefe de la Revolución Venustiano Carranza, toda vez que, como consta en el Diario de los Debates, «el referido proyecto no [expresaba] que la orden de arresto, [debiera] motivarse y fundarse como [expresaba] la Constitución de 57; y esta fue la primera razón que tuvo en cuenta la Comisión para variar el proyecto, imponiendo a la autoridad judicial la obligación de dar orden escrita, motivarla y fundarla. En este punto, la Comisión se atuvo al criterio histórico y le pareció más liberal la redacción que propuso, determinando que la autoridad judicial, no simplemente dicte la orden de aprehensión, sino que la libre por escrito, la motive y la funde» (26).

Una de las cuestiones destacables de esta transición jurídica es que México atravesaba una etapa posrevolucionaria, antítesis de un momento histórico que se caracterizó por la arbitrariedad depositada en el aparato estatal administrativo, por lo que todo aquello que otorgada facultades sin demarcar estrictamente el margen de actuación, se podía considerar como un peligro. Tal y como se desprende de la siguiente justificación:

«... es claro que ninguna ley secundaria facultará a una autoridad para cometer atentados y por esto ninguna autoridad podrá practicar cateos en lugares que no forman parte exclusivamente del domicilio. Lo que importa, la garantía esencial, es la inviolabilidad del domicilio; la inviolabilidad de las dependencias del domicilio no merece hasta cierto punto ser amparada por un precepto constitucional. Queda amparada por leyes comunes» (27).

(25) Cámara de Diputados, Constitución Política de 1857, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, consultada el 1 de abril de 2021.

(26) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, tomo II, Secretaría de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016, disponible en: <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>, consultado el 7 de abril de 2021, p. 345.

(27) *Ibidem*, p. 346.

1.3 RESPONSABILIDAD

En seguimiento al abordaje histórico que hemos realizado, la responsabilidad de los funcionarios públicos en México se remonta a la entonces Nueva España, cuando se realizaban los llamados juicios de residencia y las visitas ordenadas para fiscalizar el desempeño de toda clase de funcionarios, procedimientos que se realizaban desde la Península Ibérica (28).

A modo de ejemplo, describiremos en este estudio únicamente el primero de ellos, que consistía en la cuenta de los actos cumplidos por el funcionario al terminar su encargo. Primero se recibían demandas de particulares que se consideraban ofendidos por los actos ejercidos en el encargo y el funcionario debía permanecer residiendo en el lugar donde ejerció las actividades, de ahí su denominación.

Como relata José Luis Soberanes Fernández, la Real Cédula de 1799 dividió a los funcionarios en tres categorías, la primera conformada por los más altos, entre los que destacan los virreyes, gobernadores y militares, a los cuales se les aplicaba con rigor las leyes sobre residencias; en un segundo nivel se agrupaban a alcaldes ordinarios, regidores, escribanos y otros subalternos a quienes, debido a su subordinación, se consideraba que podían ser vigilados sin necesidad de acudir a tribunales. Finalmente, en una tercera categoría se ubicaban a corregidores y alcaldes mayores y el resto de los funcionarios que no estaban en las demás categorías (29).

Este breve esbozo permite dar cuenta de la importancia de la rendición de cuentas desde la Nueva España, con énfasis en un carácter responsivo a la Corona. En ese tenor, podría afirmarse que, de conformidad con la doctrina que sostiene que la rendición de cuentas se debe abordar desde la participación ciudadana, ese poder soberano se ha trasladado a dicha ciudadanía, aspecto sobre el que hoy se sostienen un cúmulo de derechos en los que la Administración Pública es el sujeto activo y el garante, tales como el de acceso a la información pública, a un buen gobierno, el derecho fundamental a una buena administración pública, etcétera, así como algunos aspectos fundamentales en torno al llamado «combate» a la corrupción.

En relación con este último aspecto, desde las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción de mayo de 2015, se ha puesto especial énfasis en las responsabilidades administrativas, de modo que un tema primordial en diversas agendas gubernamentales como medio para lograr un mejor funcionamiento de las administraciones públicas. Así se hizo notar, por ejemplo, en el Dictamen respectivo de la Cámara de Senadores, en donde los legisladores coincidieron en el carácter impostergable de establecer un Sistema Nacional Anticorrupción que fungiera como instancia de coordinación institucional de los tres Poderes de la Unión y que incluyera a los órganos constitucionales autónomos, a los Poderes y órganos autónomos de las entidades federativas y a los ayuntamientos, para la prevención,

(28) FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, «Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos», en *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-UNAM, México, 1994, p. 13. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/907-codigo-etico-de-conducta-de-los-servidores-publicos#35387>, consultado el 7 de abril de 2021.

(29) *Ibidem*, p. 16.

detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción (30).

No obstante, para ponerlo en marcha fue necesario realizar reformas a la legislación secundaria, a decir, en julio de 2016, se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El resultado de dichos cambios legislativos fue un nuevo esquema para el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos, así como la incorporación de los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas. Para tales efectos, a la Auditoría Superior de la Federación le compete la investigación de las irregularidades que detecte en la Cuenta Pública, ya sea en el ejercicio fiscal en curso o en ejercicios anteriores y promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa la decisión relativa a las responsabilidades (31).

Por otra parte, se estableció que a dicho órgano jurisdiccional le corresponde la imposición de las sanciones a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, así como a los particulares que participen en hechos vinculados, por las responsabilidades administrativas graves, así como determinar el aspecto indemnizatorio y las sanciones pecuniarias (32).

Asimismo, se facultó a los órganos internos de control para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, sancionar las que no son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción.

En cuanto al esquema de responsabilidades administrativas se dividieron en faltas graves (investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, como se ha adelantado, y su sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas) y no graves, investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

Para cerrar este apartado, es importante hacer alusión a que los cambios recién descritos se han dado en un contexto en el que las normas jurídicas nacionales y supranacionales convergen en nuestro ordenamiento jurídico. Es así como la Terce-

(30) Senado de la República, LXIII Legislatura, «Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de combate a la corrupción», aprobado en Comisiones el 16 de abril de 2015, disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/anticorrupcion.php, consultado el 30 de marzo de 2021.

(31) *Vid.* artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2015, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, consultado el 30 de marzo de 2021.

(32) *Ibidem*, artículo 73.

ra Sala Regional Metropolitana del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolvió en la tesis VII-TASR-3ME-3 de rubro «Responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos. La autoridad sancionadora deberá observar el principio de reserva de ley previsto por los artículos 7 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, así como de los diversos 15 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», realizando una interpretación de las responsabilidades de los servidores públicos a la luz de los preceptos constitucionales y convencionales.

En particular, de dicha tesis se desprende la similitud de la naturaleza de estos procedimientos disciplinarios con el proceso penal, por lo que los principios que rigen se deben analizar en la medida de los parámetros establecidos por los derechos humanos contenidos en nuestra Carta Magna y tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, tal y como se advierte de su lectura íntegra.

VII-TASR-3ME-3.

Responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos. La autoridad sancionadora deberá observar el principio de reserva de ley previsto por los artículos 7 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, así como de los diversos 15 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El procedimiento disciplinario del que conocen los Órganos Internos de Control, pertenecientes a la Secretaría de la Función Pública, guarda una similitud fundamental con el proceso penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambos tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, así, ya sea que esta pena la imponga en un caso el tribunal, y en otro, la autoridad administrativa, como acontece con los órganos internos de control, constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas penales, no obstante, la elección entre pena y sanción administrativa dictada dentro de un procedimiento disciplinario, no es completamente disponible para el legislador en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad en sede jurisdiccional. En este tenor, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo disciplinario, puede acudir a los principios penales sustantivos, como son, entre otros, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad, la prescripción de las sanciones y el principio de legalidad. En relación a este último, se desprenden tres principios o mandatos constitucionales a saber: a) de taxatividad, b) de determinación y c) de reserva legal. Dicho lo anterior, de los artículos 14, 109 y 113 de la Constitución, en relación con los diversos 7 y 9 de la «Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José», 15 y 17 del «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», entre los derechos humanos que enuncian, se encuentra el principio de reserva de ley, que garantiza que la función legislativa en materia penal, el cual, se hace extensivo al derecho administrativo (*sic*) disciplinario que ha sido reservado constitucionalmente al Poder Legislativo, integrado por las Cámaras, es decir, al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional, correspondiendo al Ejecutivo la promulgación de las leyes y su ejecución, según lo dispone el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna.

Juicio Contencioso-Administrativo núm. 10213/11-17-03-4.– Resuelto por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 3 de febrero de 2012, por unanimidad de votos.– Magistrado Instructor: Manuel Lucero Espinosa.– Secretaria: Lic. Claudia Gabriela Villeda Mejía.

RTFJFA, Séptima Época, año II. núm. 10, mayo 2012, p. 387 (33).

2 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: AVANCES DE SU REGULACIÓN EN CLAVE DE GARANTÍA

Por garantías constitucionales, en su acepción contemporánea las entendemos como los «mecanismos jurídicos preponderantemente de naturaleza procesal dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando él mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder» (34). En ese sentido, la regulación del procedimiento administrativo debe abordarse desde el devenir de un proceso de constitucionalización de los derechos humanos o fundamentales, particularmente en los que está inmersa la Administración Pública. La importancia de este aspecto radica en que diversos derechos humanos se hacen efectivos desde el ámbito administrativo y solo es en sede jurisdiccional donde llegan en caso de incumplimiento.

Sin embargo, sostenemos que esa debería ser la excepción a la regla, por lo que una adecuada protección de los derechos humanos se da desde el momento en que se implementa una política pública o, en su defecto, en el inicio de un procedimiento administrativo en caso de su insatisfacción, por lo que, de antemano, las autoridades deben actuar conforme a los parámetros constitucionales y convencionales.

Para entender este proceso en clave de garantía, es preciso revisar el sumario histórico del que se ha dado cuenta en los apartados previos, puesto que la evolución del modelo de Estado, así como del principio de legalidad, ha dependido del significado que le atribuimos a la ley como fuente del derecho primaria en nuestra tradición jurídica. Es decir, si tenemos presente que en el Estado de Derecho el principio de legalidad significa aplicar auténticamente la norma, implica que su totalidad y perfección se da por sentada, que no admite glosa más allá de su literalidad y, por lo tanto, no existe preocupación sobre su contenido sino únicamente por su encuadre al caso concreto.

Con posterioridad el modelo de Estado de Derecho evolucionó a Estado Liberal de Derecho, de la mano de una concepción del principio de legalidad en la que

(33) Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sistema de Consulta de Tesis y Jurisprudencia, «Responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos. La autoridad sancionadora deberá observar el principio de reserva de ley previsto por los artículos 7 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, así como de los diversos 15 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *Séptima Época*, año II, núm. 10, mayo 2012, p. 387, disponible en: <http://scj.tfjfa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=38561>, consultada el 5 de abril de 2021.

(34) FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2.^a reimp., Marcial Pons-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2017, p. 239. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12286>, consultado el 5 de abril de 2021.

se traslada a las personas al centro de la interpretación de la norma, anteponiendo sus derechos y libertades. En ese sentido, la consecuencia es una interpretación sistemática. Sin embargo, esta resulta una postura insuficiente con relación a las tendencias doctrinarias en materia constitucional recientes.

La doctrina jurídica actual apuesta por la lógica de un Estado Constitucional de Derecho, consistente en la subordinación del ordenamiento jurídico al contenido de la Carta Magna, lo que necesariamente tiene impacto en las normas que rigen a la Administración Pública y sin duda en el principio de legalidad, al cual está enteramente constreñida. En este modelo de Estado, la posición de los particulares frente a la ley se presenta de manera diametralmente distinta, dados los métodos interpretativos que esta posición jerárquica de la Constitución conlleva.

Este aspecto es bien estudiado por Gustavo Zagrebelsky, quien afirma que «[h]oy sería problemático proponer de nuevo con carácter general la doble regla que constituía el sentido del principio de legalidad: libertad del particular en línea de principio, poder limitado del Estado en línea de principio» (35). Y añade que esta regla ya se encuentra erosionada bidireccionalmente, tanto en relación con los particulares, como de la Administración Pública.

En México, fue a partir de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 que permeó en el ideal del modelo de Estado Constitucional de Derecho, aspecto que se advierte de la lectura al artículo 1.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual quedó establecido en su segundo párrafo que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como a la luz del principio *pro personae*.

En ese tenor, los derechos humanos son hoy el eje rector del principio de legalidad y, por lo tanto, de la manera en que se estructura y debe resolverse el procedimiento administrativo, impactando en sus aspectos procesales como recursos, plazos, legitimación de las partes, terceros interesados y hasta sujetos no determinados o de carácter difuso, así como lo relativo a las pruebas, entre otros aspectos atinentes a este medio de defensa.

A modo de ejemplo, existen tesis emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en las que ha ejercido un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad para hacer efectivos los derechos humanos. Tal es el caso de la jurisprudencia de rubro «Control difuso de la constitucionalidad en materia de derechos humanos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ejercerlo de oficio», en la cual el Tribunal decidió inaplicar el artículo 152 de la Ley Aduanera, al no establecer un plazo para que la autoridad elabore y notifique el acta de irregularidades de mercancías de difícil identificación, siguiendo la jurisprudencia P./J. 4/2010 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que consideró que

... el levantamiento del acta de irregularidades o escrito de hechos u omisiones derivado de la resolución definitiva del procedimiento de verificación de origen practicado conforme al Tratado de Libre Comercio de América del

(35) ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 11.ª ed., 1.ª reimpr., Trotta, 2019, p. 34.

Norte, al quedar al arbitrio de la autoridad el determinar el momento en que llevará a cabo tales actos, [deja] en incertidumbre al particular sobre la situación que guarda la importación o exportación que realizó de las mercancías (36).

Finalmente, hemos de hacer referencia a las posturas que indican que un tema pendiente relativo al procedimiento administrativo en México tiene que ver con la oralidad de estos, así como su traslado al plano digital. Sin embargo, hemos de destacar el esfuerzo que como pionero entre los órganos jurisdiccionales ha realizado el Tribunal Federal de Justicia Administrativa al implementar el juicio en línea, así como su versión 2.0 a partir de la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-Cov-2, lo cual cobra relevancia en el marco de la garantía del derecho de acceso a la justicia.

3. EL CONTROL JUDICIAL MEXICANO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Como se ha citado, la guía prevista en el segundo párrafo del artículo 1.º constitucional impone la obligación a todas las autoridades (jurisdiccionales, administrativas y legislativas) de interpretar y argumentar las normas a la luz de los parámetros constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos.

Al respecto, han sido identificados por la doctrina constitucional los llamados controles de constitucionalidad y convencionalidad, de los cuales se deriva uno concentrado cuando existe un único órgano jurisdiccional (tribunal constitucional) facultado para garantizar la eficacia de la Norma Suprema, mientras que el difuso, originado en la famosa sentencia *Marbury vs Madison*, es aquel en el que más de una autoridad expresamente facultada, vela por la eficacia constitucional y convencional, mientras que todos los jueces ajustan sus resoluciones al principio de supremacía constitucional. No obstante, en nuestra realidad jurídica conviven ambos, de modo que se puede afirmar que México cuenta con un sistema o control mixto (37) pero, para efectos de este estudio, nos centraremos en el control difuso.

En esa tesitura, dicho control difuso, a partir de la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, tiene especial trascendencia jurisdiccional, en cuya sede se revisan los actos u omisiones de la autoridad administrativa. Este punto de partida habilita (e incluso impone la obligación) (38) a las autoridades jurisdiccionales de realizar una interpretación conforme en sentido amplio. Es decir, los jueces deben interpretar el orden jurídico a la luz de los derechos humanos, favore-

(36) Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sistema de Consulta de Tesis y Jurisprudencia, «Control difuso de la constitucionalidad en materia de derechos humanos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ejercerlo de oficio», VII-J-1aS-31, Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S1-23/2012, *RTFJFA Séptima Época*, año II, núm. 12, julio 2012. p. 30.

(37) MÁRQUEZ MARTÍNEZ, Laura, *Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017, p. 16 y ss. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2019-02/Control%20difuso%20desde%20una%20perspectiva%20de%20derecho.pdf, consultado el 20 de abril de 2021.

(38) En el expediente varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuñó expresamente el control difuso de convencionalidad con motivo del caso Radilla Pacheco.

ciendo la protección más amplia; llevar a cabo una interpretación conforme en sentido estricto mediante la elección de la opción interpretativas que más favorezca a los derechos humanos de las personas, o bien, inaplicar la ley cuando no se pueda realizar dicha interpretación conforme (39).

Cabe mencionar que en México existen arraigadas reminiscencias de lo que hemos referido como Estado de Derecho que, cabe añadir, privilegia en gran medida la doctrina del positivismo jurídico de antaño, en el que el principio de legalidad, visto con la rigidez de la interpretación auténtica de la norma, en ocasiones obstaculiza que la autoridad actúe con miras al mayor beneficio de las personas y la efectividad progresiva de sus derechos o, visto desde otra perspectiva, favorece que se eludan obligaciones del Estado bajo el argumento de que no está expresamente dispuesto en la ley que rige a determinado órgano, olvidando que toda actuación debe partir del texto constitucional.

Evidentemente esto resulta contrario al espíritu del Estado Constitucional de Derecho; no obstante, existen diversos aspectos que ameritan un estudio a detenimiento, ya que a la vez que es crucial que la autoridad pueda actuar poniendo en el centro la dignidad de las personas y sus derechos humanos (aun cuando el marco jurídico parezca no preverlo expresamente), es indeseable que el mismo argumento se utilice para un fin opuesto que tienda a la arbitrariedad, por lo que históricamente el principio de legalidad ha sido utilizado para frenar el poder desmedido de la autoridad o el abuso con el que podría proceder.

En ese tenor, el reto es ese equilibrio o, desde otra lectura, el entendimiento generalizado de que todas las actuaciones de las autoridades se deben regir por el principio de supremacía constitucional, lo cual implica la subordinación de una ley inferior a los principios constitucionales que, como servidores públicos, juraron guardar y hacer guardar.

Por otra parte, en México, el *test* o principio de proporcionalidad es uno de los métodos interpretativo/argumentativo más empleados para resolver si las acciones u omisiones de las autoridades de cualquier ámbito de gobierno resultan adecuadas o no según el grado de intervención que impacta en la restricción de derechos humanos. Generalmente, se trata de actos formalmente legislativos, aunque, para efectos del presente estudio es importante mencionar que también pueden tener un carácter tanto material, como formalmente administrativos.

Por ende, el control jurisdiccional en materia administrativa en México ha cobrado especial relevancia y, dado que la tendencia normativa se encamina a la protección de los derechos humanos, es importante contar con mecanismos adecuados de defensa ante las arbitrariedades en las que puede incurrir la Administración Pública. Es en ese contexto que existen diversos planteamientos entorno al reconocimiento y positivación del derecho humano a una buena Administración Pública, cuyo contenido normativo tiene origen en la experiencia europea, pero trasladado al ámbito iberoamericano, ha propuesto un modelo de Administración Pública en el que se coloque a la persona y su dignidad como ejes rectores.

(39) CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*. Colección Constitución y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4746-hacia-una-teoria-constitucional-de-los-derechos-humanos-coleccion-constitucion-y-derechos>, consultado el 20 de abril de 2021, p. 75.

4. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Por *responsabilidad* se entiende la «obligación de resarcir las consecuencias lesivas para los derechos o intereses de otra persona derivadas de la actuación propia o ajena, bien se deriven aquellas del incumplimiento de contratos, o bien de daños producidos por simple culpa o negligencia» (40).

Por su parte, *responsabilidad patrimonial*, en su acepción general, es la «obligación de quien causa un daño de repararlo con cargo a su patrimonio» y según la clasificación que nos brinda el diccionario panhispánico del español jurídico, *responsabilidad patrimonial administrativa* directa es la «de las administraciones públicas de reparar los daños causados por sus autoridades y funcionarios de forma principal y no subsidiaria» y *total* aquella «de las administraciones públicas que cubren los daños producidos por la actuación de todas [ellas], tanto si actúan sujetas al Derecho Administrativo como si se someten al derecho privado, y también las producidas por los demás poderes públicos».

Finalmente, tenemos como *responsabilidad patrimonial de la Administración*, «la obligación de las administraciones públicas de indemnizar por toda lesión que causen sus actividades en cualquiera de los bienes y derechos de las personas, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos» (41).

En México, la Constitución Federal en su Título Cuarto, denominado «De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado», prevé a partir del artículo 108 el esquema de responsabilidades de las y los servidores públicos, las cuales pueden ser políticas, penales, administrativas (en tanto falten en algún ámbito de la función pública) y, previo a la reforma de la materia, se consideraban civiles, cuando se causan daños patrimoniales, por ello, podían entenderse como actos ajenos a la administrativos y el particular tenía que demandar al servidor público para que le indemnizara, bajo la lógica de un acto ajeno a la Administración Pública (42).

En particular, el último párrafo del artículo 109 dispone: «La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes» (43).

(40) Diccionario panhispánico del español jurídico, voz «responsabilidad». Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad>, consultado el 26 de abril de 2021.

(41) *Ibidem*, voz «responsabilidad patrimonial de la Administración». Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad-patrimonial-de-la-administraci%C3%B3n>, consultada el 26 de abril de 2021.

(42) Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo. Acto y procedimiento*, Porrúa-UNAM, México, 2017, pp. 104-106.

(43) Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma, en materia del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultada el 27 de abril de 2021.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004, dispone en sus 35 artículos el régimen normativo para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiéndose por esta la que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate (44).

El Poder Judicial de la Federación ha emitido criterios relacionados con la actualización de la responsabilidad patrimonial del Estado, tal es el caso de la tesis aislada de rubro «Responsabilidad patrimonial del Estado. La carga procesal de demostrar la regularidad de la actividad administrativa recae en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando se le reclama la omisión de declarar oportunamente la intervención con carácter de gerencia de una sociedad financiera popular, ante la existencia de irregularidades que ponen en riesgo los intereses de los ahorradores.», en la cual, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha establecido que

... para tener por acreditada dicha responsabilidad, que dé lugar al pago indemnizatorio al afectado, se requiere la actualización de los supuestos siguientes: a) la irregularidad de la actividad administrativa; b) la existencia de un daño susceptible de imputación a la administración pública (material o inmaterial), evaluable económicamente e individualizado en relación con una o varias personas; y, c) el nexo causal entre el daño y la actividad irregular (45).

Para efectos de este estudio, destaca de esta Ley, producto de una reforma de abril de 2009, que los preceptos contenidos en el capítulo relativo al pago de las indemnizaciones son aplicables para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano. En ese sentido, se prevé que dicho pago debe seguir las siguientes reglas:

- Pagarse en moneda nacional;
- Puede convenirse su pago en especie;
- El cálculo de su cuantificación cuenta a partir de la fecha en que la lesión efectivamente se produjo o, si es de carácter continuo, la fecha en que haya cesado;

(44) Cámara de Diputados, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Última reforma publicada el 12 de junio de 2009, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrpe.htm>, consultada el 27 de abril de 2021.

(45) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. «Responsabilidad patrimonial del Estado. La carga procesal de demostrar la regularidad de la actividad administrativa recae en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando se le reclama la omisión de declarar oportunamente la intervención con carácter de gerencia de una sociedad financiera popular, ante la existencia de irregularidades que ponen en riesgo los intereses de los ahorradores». I.4o. A.194 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 80, noviembre de 2020, tomo III, p. 2112, Décima Época, Materia Administrativa, Registro digital: 2022381, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022381>, consultada el 28 de abril de 2021.

- En todo caso deberá actualizarse la cantidad a indemnizar al tiempo en que haya de efectuarse el cumplimiento de la resolución por la que se resuelve y ordena el pago de la indemnización;
- En caso de retraso en el cumplimiento del pago de la indemnización, procederá la actualización de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, y
- Es posible que los entes públicos federales cubran el monto de la indemnización mediante parcialidades en ejercicios fiscales subsecuentes, realizando una proyección de los pagos.

Asimismo, en la citada tesis aislada sigue el criterio sentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que corresponde al propio ente estatal acreditar de manera fehaciente la regularidad de su actuación, lo que refuerza la carga de la prueba a la Administración Pública y queda en manos del particular acreditar el daño (relación de causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa que la produjo) (46).

En esa tesitura, el Colegiado dejó claro que «la reparación patrimonial está inserta en un marco mucho más amplio de reparación a violaciones de derechos humanos, aun cuando se limita al pago indemnizatorio por las actividades que, en el ejercicio de una función del Estado ejercida irregularmente, debe hacerse a los particulares que hayan resentido el daño» (47) y puntualiza que esta indemnización se ha ido conceptualizando como un auténtico derecho de rango constitucional.

El último término, es importante mencionar que en aquellos casos en los que le sea negada indemnización a los particulares o no les satisfaga, existe la posibilidad de reclamarse vía juicio contenciosos administrativo federal, es así que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa establece en su artículo 3, fracción IX que el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También aquellas que, por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia (48).

(46) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. «Procedimiento de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa, corresponde a la autoridad acreditar la regularidad de su actuación», libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 1102, Décima Época, Materia Administrativa, Registro digital: 2007578, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007578>, consultada el 28 de abril de 2021.

(47) *Op. cit.* «Responsabilidad patrimonial del Estado. La carga procesal de demostrar la regularidad...».

(48) Cámara de Diputados, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nueva Ley publicada el 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lotfja.htm>, consultada el 28 de abril de 2021.

5. PERSPECTIVAS EVOLUTIVAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO Y CONVERGENCIAS GLOBALES

En el 2019 se realizó un importante esfuerzo coordinado por el doctor Diego Valadés, El Colegio Nacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México por conjuntar en una obra de tres tomos, los temas más destacados en el ámbito nacional y otras latitudes, del derecho administrativo, internacional y de la salud, denominada «Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo».

Desde el derecho administrativo, el doctor Daniel Márquez Gómez coordino el tomo que presenta algunos de los temas más trascendentes de esta disciplina que nos ocupa, así como las convergencias en otras latitudes. En términos generales, resulta conveniente adelantar que la mayor coincidencia oscila en la incorporación de los derechos humanos como hilo conductor de la actuación de la Administración Pública (49).

De dicha obra también se desprende que en la actualidad, la disciplina del derecho administrativo encuentra nuevas líneas de investigación que son sincrónicas con el modelo social y económico imperante, así como la globalización como variable vigente en estos dos aspectos. Así, en coincidencia con lo que postula Márquez Gómez, tales líneas son: el llamado *New Public Management*; la tendencia a incorporar normas de calidad y regulaciones acordes con la competencia económica y las telecomunicaciones; los organismos autónomos, la oralidad y otros mecanismos alternos de solución de controversias, además de, como hemos anticipado, la influencia de los derechos humanos (50) que permea de manera transversal en las enlistadas líneas de investigación.

Aunado a lo anterior, hemos advertido que el tema del combate a la corrupción resulta un común denominador en las agendas gubernamentales, de manera que corresponde al derecho administrativo colmar el régimen de responsabilidades de las y los servidores públicos para garantizar la efectividad, eficiencia y calidad de la Administración Pública.

Como puede advertirse, estos paradigmas impactan en el modelo de Estado que hemos planteado en apartados previos y entran en constante competencia con la concepción antigua del derecho en general y de la soberanía en particular, aunado a la polémica entorno al sistema de fuentes que hoy convive en nuestro sistema jurídico y que pueden ocasionalmente entrar en conflicto.

Además, respecto al Estado constitucional, resulta pertinente en este apartado complementar con las aseveraciones de Diego Valadés, quien señala que «[este] sólo dispone del monopolio del poder coactivo, pero no monopoliza el poder total» (51). En ese tenor, la soberanía es concebida de forma más diluida (o menos absoluta) que en siglos pasados. En adición, es importante reflexionar acerca de los planteamientos que este modelo de Estado implica, de modo que al ser la Adminis-

(49) Vid. Valadés, Diego (Coord. Gral.); Márquez Gómez, Daniel, (Coord.), *Derecho administrativo*. Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo, El Colegio Nacional, IJ-UNAM, México, 2019.

(50) *Ibidem*, p. XVI.

(51) *Ibidem*, p. X.

tración Pública uno de los principales garantes de los derechos fundamentales, es crucial traer a colación los modelos normativos que se proponen para hacer realidad las aspiraciones del interés general. Así, por ejemplo, los servicios públicos como institución donde se hacen tangibles los derechos económicos sociales, culturales y ambientales, cobran especial relevancia en México y en todo el orbe.

Por otra parte, la crisis sanitaria derivada de la pandemia provocada por el virus SARS-Cov-2, puso en jaque el servicio público de salud en todo el mundo, de modo que este aspecto comenzó a reactivar la necesidad teórica y práctica de mejorarlo como condicionante para garantizar el derecho a la vida.

En esta complejidad social es que el derecho administrativo juega un papel preponderante, por lo que en su ambivalencia sustantiva y adjetiva o estática y dinámica, se encuentra la justificación de una constante argumentación y profundización en los demás que atañen a la Administración Pública, de modo que nos toca ser vigilantes, críticos y contribuir desde nuestro ámbito para la consolidación de instituciones que den sentido y hagan efectivo el derecho humano a una buena administración pública.

6. CONCLUSIONES

El presente estudio se dividió en una parte histórica y otra normativa-descriptiva del fenómeno jurídico administrativo actual en México. En ese sentido, fue posible advertir los cambios que acompañaron a los mecanismos procesales con los que cuentan los particulares para hacer efectivos sus derechos frente a la Administración Pública.

Al respecto, se destacaron los cambios en la concepción del principio de legalidad, el cual no cobra el mismo significado en el Estado de Derecho y el Estado Constitucional de Derecho, este último como el predominante en la doctrina jurídica de nuestro tiempo y del cual los derechos humanos son el fundamento básico.

Posteriormente, el abordaje al control jurisdiccional de los actos administrativos en el orden jurídico mexicano puso énfasis en el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, así como en el *test* o principio de proporcionalidad, desde el cual se resuelve si una intervención material o formalmente administrativa, es o no adecuada cuando implica restringir derechos humanos.

Asimismo, se advirtió sobre la cautela que debe existir en el abordaje de casos en los que la autoridad administrativa resuelve entendiendo el principio de legalidad rígidamente, desde el positivismo de antaño que interpreta la norma de manera auténtica. En ese sentido, se insistió en el deber de actuación de las autoridades administrativas desde la Constitución y los derechos humanos.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial del Estado, se hizo referencia al marco jurídico mexicano que le rige, así como el cambio que, desde su incorporación constitucional, implicó la posibilidad de fincar una obligación directamente a la Administración Pública de reparar mediante indemnización, sin la necesidad de que el particular realice la denuncia directamente del servidor público por estimarse un acto ajeno al Estado. A este estudio se le acompañó de algunos criterios que sobre la materia han sentado los tribunales federales de nuestro país.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO...

Finalmente, entre las perspectivas evolutivas del derecho administrativo y convergencias globales, se indicó que redundan en el posicionamiento del derecho humano a una buena administración pública como eje interpretativo del actuar administrativo, así como en el desarrollo de herramientas desde esta disciplina para hacerlo efectivo.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- BIBLIOTECA DIGITAL. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Las Constituciones de México*, «Bases de organización política de la República mexicana», 13 de junio de 1843, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/bases-1843.pdf, consultada el 15 de marzo de 2021.
- *Las Constituciones de México*, «Constitución Política de 1857», disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf, consultada el 1 de abril de 2021.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, 25 de mayo de 1853, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/26731/24088>, consultado el 16 de marzo de 2021.
- «Ley sobre lo contencioso-administrativo y su reglamento», disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/932/30.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2021.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma, en materia del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultada el 27 de abril de 2021.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Última reforma publicada el 12 de junio de 2009, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfrpe.htm>, consultada el 27 de abril de 2021.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Nueva Ley publicada el 18 de julio de 2016, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lotfja.htm>, consultada el 28 de abril de 2021.
- CERVANTES FLORES, Miguel Ángel, «Los pilares de la jurisdicción contencioso-administrativa en México», en Rendón Huerta, Teresita, *et al.*, *Reflexiones jurídicas contemporáneas*, Universidad de Guanajuato, 2015.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos. Colección Constitución y Derechos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4746-hacia-una-teoria-constitucional-de-los-derechos-humanos-coleccion-constitucion-y-derechos>, consultado el 20 de abril de 2021.
- DEL CASTILLO VELASCO, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, México, Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres, t. I, 1874.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, tomo II, Secretaría de Cultura Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016, disponible en: <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diariodelosdebatestomo2.pdf>, consultado el 7 de abril de 2021.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 27 de mayo de 2015, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, consultado el 30 de marzo de 2021.
- 29 de diciembre de 1976, Secretaría de Gobernación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf, consultada el 25 de marzo de 2021.
 - 31 de agosto de 1936, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley de Justicia Fiscal, tomo XCVII, núm. 53, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=190360&pagina=1&seccion=2, consultado el 25 de marzo de 2021.
 - 6 de abril de 1934, Secretaría de Gobernación, Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, tomo LXXXIII, núm. 24, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1934&month=04&day=06>, consultada el 25 de marzo de 2021.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Voz: «Evolución», disponible en: <https://dle.rae.es/evoluci%C3%B3n>, consultado el 10 de marzo de 2021.
- DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, voz «responsabilidad», disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/responsabilidad>, consultado el 26 de abril de 2021.
- FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel, y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, «Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos», en *Código ético de conducta de los servidores públicos*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación-UNAM, México, 1994, disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/907-codigo-etico-de-conducta-de-los-servidores-publicos#35387>, consultado el 7 de abril de 2021.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo. Acto y procedimiento*, Porrúa-UNAM, México, 2017.
- *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 6.^a ed., Porrúa, México, 2014.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional, 2.^a reimp., Marcial Pons-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2017, disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12286>, consultado el 5 de abril de 2021.
- GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Procedimiento de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa. Corresponde a la autoridad acreditar la regularidad de su actuación*, libro 11, octubre de 2014, tomo I, p. 1102, Décima Época, Materia Administrativa, Registro digital: 2007578, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007578>, consultada el 28 de abril de 2021.
- *Responsabilidad patrimonial del Estado. La carga procesal de demostrar la regularidad de la actividad administrativa recae en la comisión nacional bancaria y de valores cuando se le reclama la omisión de declarar oportunamente la intervención con carácter de gerencia de una sociedad financiera popular, ante la existencia de irregularidades que ponen en riesgo los intereses de los ahorradores*. I.4o. A.194 A (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, libro 80, noviembre de 2020, tomo III, p. 2112, Décima Época, Materia Administrativa, Registro digital: 2022381, disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022381>, consultada el 28 de abril de 2021.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, «Funciones y facultades del Secretario de Gobernación», en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/14/cnt/cnt4.htm#P1>, consultado el 14 de marzo de 2021.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO...

LARES, Teodosio, Lección octava, en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 57, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/24985/22408>, consultado el 26 de abril de 2021.

— *Lecciones de derecho administrativo*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1852.

MÁRQUEZ MARTÍNEZ, Laura, *Control difuso desde una perspectiva de derecho de acceso a la justicia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2017, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2019-02/Control%20difuso%20desde%20una%20perspectiva%20de%20derecho.pdf, consultado el 20 de abril de 2021.

ORDEN JURÍDICO NACIONAL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma, en materia del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultada el 30 de marzo de 2021.

SECRETARÍA DE CULTURA INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, tomo II, México, 2016, disponible en: <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Diario-delosdebatestomo2.pdf>, consultado el 7 de abril de 2021.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ORDEN JURÍDICO NACIONAL, artículo 161 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>, consultada el 10 de marzo de 2021.

— Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2021.

SENADO DE LA REPÚBLICA, LXIII Legislatura, *Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*, aprobado en Comisiones el 16 de abril de 2015. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/anticorrupcion.php, consultado el 30 de marzo de 2021.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente Varios 912/2010, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>, consultado el 25 de abril de 2021.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. Sistema de Consulta de Tesis y Jurisprudencia, *Responsabilidades disciplinarias de los servidores públicos. la autoridad sancionadora deberá observar el principio de reserva de ley previsto por los artículos 7 y 9 de la convención americana sobre derechos humanos o pacto de San José, así como de los diversos 15 y 17 del pacto internacional de derechos civiles y políticos*, disponible en: <http://scjt.fjfa.gob.mx/SCJI/assembly/detalleTesis?idTesis=38561>, consultada el 5 de abril de 2021.

— Sistema de Consulta de Tesis y Jurisprudencia, *Control difuso de la constitucionalidad en materia de derechos humanos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ejercerlo de oficio*, VII-J-1aS-31, Tesis de jurisprudencia aprobada por acuerdo G/S1-23/2012, RTFJFA, Séptima Época. año II. No. 12. julio 2012. p. 30.

VALADÉS, Diego (Coord. Gral.); MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel (Coord.), *Derecho administrativo. Colección Pensamiento Jurídico Contemporáneo*, El Colegio Nacional, IIJ-UNAM, México, 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, 11.^a ed., 1.^a reimpr., Trotta, 2019.

