

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.