



Griselda Anguiano Espinosa

El procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana

El procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana

Griselda Anguiano Espinosa

© Griselda Anguiano Espinosa, 2024
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.laley.es>

Primera edición: Febrero 2024

Depósito Legal: M-5055-2024

ISBN versión impresa: 978-84-9090-741-2

ISBN versión electrónica: 978-84-9090-742-9

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.

Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

No obstante, como solución desde la vía legislativa en favor del Sistema Jurídico Mexicano, el legislador en ejercicio de la facultad constitucional de configuración normativa debe realizar los actos y acciones necesarias para crear el Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, como ocurrió con el CNPP.

El sujeto, la administración y los terceros interesados en el procedimiento, en su carácter de operadores de las leyes administrativas, son quienes resienten los efectos del problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, dado que, la administración es quien tramita dicho procedimiento, el sujeto, actúa como el sujeto sancionable y los terceros por el interés que posean en el resultado del procedimiento administrativo sancionador.

18. LOS EFECTOS DE LA MÚLTIPLE REGULACIÓN PARA LOS SUJETOS

Para el sujeto, los terceros y la administración, como operadores jurídicos del procedimiento, el problema normativo tiene diferente alcance y efectos.

Para el sujeto, en cuya persona recae materialmente la sanción administrativa, conforme a la regulación, lleva a cabo los actos necesarios para evitar la imposición de la sanción mediante el ejercicio del derecho de audiencia, debido proceso, defensa adecuada y de seguridad jurídica.

Para la administración, cuya competencia sancionadora, implica iniciar, tramitar y concluir el procedimiento sancionador, realizar las actuaciones necesarias y, en su caso imponer la sanción.

Para los terceros, por el tipo de interés que tengan en la resolución del procedimiento administrativo sancionador.

En todos los casos, la regulación no favorece los fines de los sujetos en el procedimiento, menos la múltiple regulación vigente, no obstante, dichas contrapartes resienten en su esfera jurídica los efectos del problema normativo por el estado actual de las leyes administrativas.

19. LA IMPUTACIÓN AL LEGISLADOR DEL PROBLEMA NORMATIVO

Invocando las diversas teorías garantistas de protección a los derechos humanos, los tratados internacionales en esa materia, así como, los recientes principios *pro-persona*, de eficacia normativa y progresividad de la ley, el problema normativo identificado no es imputable al sujeto, los terceros y la administración, por ser quienes aplican en su práctica jurídica la normatividad aplicable.

Dicho problema es imputable al legislador, por la falta de la regulación aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Para dicha autoridad los efectos materiales del problema formal no implican un detrimento en su esfera jurídica y/o el ejercicio de sus derechos y garantías de carácter subjetivo, derivado de que no forma parte de la relación jurídica o la *litis* entre el sujeto y la administración, por tanto, los efectos mínimamente trastocan su esfera jurídica y/o su ámbito de competencia.

Por el contrario, el sujeto, los terceros y la administración son quienes mayormente resienten en su esfera jurídica los efectos del problema normativo de la múltiple regu-

lación del procedimiento administrativo sancionador; quienes, a pesar de su situación jurídica, aplican la ley y desarrollan el procedimiento respectivo.

En ese sentido, los efectos materiales del problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador se resienten de diferente manera y grado en la esfera jurídica del sujeto, los terceros, la administración y el legislador.

Por ello, se reitera la necesidad de legislar en materia de procedimiento administrativo sancionador en México, para efecto de tutelar oportuna y efectivamente los derechos y garantías del debido proceso, defensa adecuada, audiencia y seguridad jurídica.

20. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, CONFIANZA LEGÍTIMA, CONFIGURACIÓN NORMATIVA Y PROGRESIVIDAD DE LAS LEYES

La importancia de resolver el problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador es garantizar el ejercicio de los derechos y garantías de seguridad jurídica, debido proceso, audiencia y defensa adecuada, mediante los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación y reforma del Sistema Jurídico Mexicano.

Los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes se relacionan con el derecho constitucional a la seguridad jurídica, cuyo contenido tiende a eliminar cualquier estado de incertidumbre jurídica del sujeto originado por el Estado, la administración, un tercero, la ley, el legislador u otro.

La finalidad de la propuesta de solución al problema normativo ocasionado por la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador principalmente se basa en lo previsto en el art. 1, primer, segundo y tercer párrafos de la CPEUM.

Cuya disposición impone a las autoridades mexicanas diversas obligaciones en materia de derechos humanos, entre otras, insta a exigir al legislador que las normas jurídicas: a) cumplan con criterios de configuración y tutela de los derechos humanos, y b) cuenten con una proyección central¹⁶⁹⁶ que garantice la tutela de los derechos fundamentales de la persona frente al Estado.

Lo anterior es aplicable a la libre configuración del legislador, de ahí la necesidad de resolver el citado problema mediante el proceso legislativo correspondiente, en este caso, mediante la unidad y consistencia de la regulación del procedimiento administrativo sancionador.

En los regímenes jurídicos sancionadores, la efectividad del principio de legalidad se cumple cuando el legislador emite leyes tendientes a regular las relaciones y procedimientos que jurídicamente deben ser regulados¹⁶⁹⁷, como la relación entre la administración y el sujeto por la comisión del ilícito, la imposición de la sanción y el procedimiento administrativo sancionador respectivo.

1696. Tesis: 1a. CII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. XXXII, septiembre de 2010, p. 185. Registro número: 163766.

1697. Tesis: 1a. CLXI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XI, agosto de 2012, t. 1, p. 485. Registro número: 2001324.

Las disposiciones jurídicas aplicables deben regular los aspectos materiales, subjetivos y procedimentales para la efectividad y legalidad de la imposición de la sanción y el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración.

El principio de confianza legítima evita colocar al gobernado en una situación de incertidumbre jurídica¹⁶⁹⁸ originado por el contenido y la forma de la ley, dicho principio en su vertiente de actualización del orden jurídico, mediante los actos legislativos correspondientes, garantiza la evolución del Sistema Jurídico Mexicano¹⁶⁹⁹ mediante la actualización de la ley en congruencia con las necesidades de la sociedad y la realidad actual del Derecho; lo cual brinda confianza al particular mediante los actos del Estado tendientes a mejorar la relación entre ambos.

Tal vertiente evita la congelación de la ley; acepta los cambios sociales, políticos, económicos del Estado, el Derecho y de estos en sus relaciones jurídicas con el gobernado; permite la actividad del órgano legislativo para promover el proceso de reforma de ley correspondiente, con base en la realidad actual, para garantizar la libertad de configuración y actualización normativa.

Respecto al principio de configuración normativa, establece que el legislador debe regular los diferentes aspectos de carácter subjetivo y procedimental de la relación jurídica entre el particular y la administración; su aplicación en los procedimientos sancionadores implica un límite en el ejercicio de la facultad sancionadora del Estado, favoreciendo la esfera jurídica del sujeto mediante la garantía del debido proceso.

Sobre el principio de progresividad, en su vertiente de incorporación normativa, favorece la configuración, creación, reforma o abrogación de las normas jurídicas, tiende al desarrollo evolutivo del Sistema Jurídico Mexicano mediante la incorporación de nuevos principios, instituciones, procedimientos, figuras, derechos y/o garantías sustantivos, procesales y procedimentales conforme a su naturaleza.

Su aplicación en materia administrativa sancionatoria abonaría a la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores y a la progresividad de la normatividad del procedimiento administrativo sancionador mediante la técnica jurídica de la unificación de la múltiple legislación vigente.

21. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LA PRÁCTICA LEGISLATIVA

En ese sentido, en materia de regulación del procedimiento administrativo sancionador, la aplicación de dichos principios, todos en su vertiente de creación y reforma del Sistema Jurídico Mexicano, se concretan material y formalmente en la elaboración del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores.

La aplicación material y formal de los citados principios, en su faceta legislativa, motivan la creación, diseño, configuración, congruencia e incorporación normativa al Sistema Jurídico Mexicano.

1698. Tesis: IV.2o.A.41 A (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XX, mayo de 2013, t. 3, p. 2028. Registro número: 2003700.

1699. Tesis: 2a. XXXIX/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 40, marzo de 2017, t. II, p. 1387. Registro número: 2013883.

La creación de dicho ordenamiento jurídico resalta la importancia de resolver el problema normativo de la múltiple regulación mediante el proceso legislativo, lo cual trasciende al ámbito formal y material del procedimiento administrativo sancionador.

22. LAS CONSECUENCIAS EN CASO DE PERSISTIR LA MÚLTIPLE REGULACIÓN

Entre las consecuencias de eludir la solución al problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador se encuentran aquellas de distinto carácter y efectos, como el económico, el formal, el material, el subjetivo, el procesal y el procedimental, por enlistar algunos.

22.1. Consecuencias económicas

El Sistema Jurídico Mexicano cuenta con un amplio número de leyes de orden administrativo relacionadas con las diversas materias, especialidades y/o sectores relativos a la planificación del Estado.

Dichos ordenamientos regulan la relación jurídica del gobernado y la administración, entre otros, contienen un marco jurídico sancionador para efecto de que, frente a la comisión de la infracción, la administración imponga al sujeto la sanción respectiva.

La sanción administrativa principal tiene aparejada una multa pecuniaria, en su caso, una sanción secundaria o accesorio, una vez firme, el Estado realiza los actos necesarios para su ejecución formal y material.

No obstante, el destino y finalidad de los recursos generados por el cobro de multas, una vez declaradas firmes, ingresan al erario, generándose ingresos y/o recursos económicos por tal concepto, el cual podría aumentar mediante todas aquellas multas que, por alguna razón, no se ejecutaron por la legalidad de la sanción, el procedimiento, la actuación de la autoridad, o la falta de normatividad.

En diversos casos, la impugnación de la sanción es ocasionada generalmente por cuestiones de legalidad y constitucionalidad de los actos de la autoridad en el procedimiento, de lo cual deriva la impunidad de la infracción administrativa y, por tanto, la falta de cobro y de captación de ingresos por parte del Estado.

Considerando el número de eventos generados por tal motivo, y si se reitera en las diversas materias, especialidades o sectores administrativos, anualmente el Estado deja de percibir grandes cantidades de ingresos por la falta de la recaudación relacionada con la ejecución de multas y/o sanciones económicas, lo cual representa un detrimento en la economía mexicana, además de la impunidad y reincidencia del sujeto.

La múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador vigente no garantiza una regulación efectiva, su estado actual genera inseguridad en la aplicación de la ley a dicho procedimiento, lo cual afecta el cobro de las multas y/o sanciones económicas, la validez, legitimidad, legalidad, constitucionalidad y ejecutoriedad de la sanción a imponer.

22.2. Consecuencias formales

Por el estado actual de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, las consecuencias formales reiteran la vulneración directa de las garantías del

debido proceso, audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica, y de manera indirecta de los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, en sus vertientes de creación y modificación del Sistema Jurídico Mexicano.

La múltiple regulación vigente del procedimiento administrativo sancionador ocasiona la falta de una regulación especial para dicho procedimiento, lo cual tiende a vulnerar diversos derechos y garantías del sujeto mediante las actuaciones de la autoridad por la falta de una ley especial para dicho procedimiento.

De igual manera, ocasiona la falta de principios y reglas aplicables a los actos y actuaciones de la autoridad competente en el procedimiento administrativo sancionador, la falta de tal normatividad motiva la vulneración de diversas garantías del sujeto en el procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, genera un estado de inseguridad jurídica del sujeto frente a la autoridad, lo cual es opuesto a la finalidad *estricto sensu* de los principios derivados de la garantía de seguridad jurídica como: el debido proceso, de audiencia y defensa adecuada.

Conforme al derecho universal y constitucional del debido proceso, la materia, especialidad o sector administrativo de que se trate debe contar con la normatividad respectiva que regule los aspectos sustantivos y procedimentales de tales ámbitos del Derecho Administrativo atendiendo al contenido, efectos y alcance de los arts. 1, 14, primer párrafo y 16, primer párrafo de la CPEUM.

De igual manera, se debe atender a los derechos y garantías previstos en los tratados y/o documentos de Derecho Internacional relativos al ejercicio del *ius puniendi* del Estado tendientes a proteger universalmente los derechos humanos en cualquier sistema jurídico.

El diseño, configuración, elaboración y publicación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores favorece los derechos y garantías del sujeto y los terceros; determina la actuación de la autoridad competente y regula el inicio, desarrollo, tramitación y conclusión del procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, conforme al art. 73, fr. XXI, inciso b) de la CPEUM, insta el ejercicio material y formal de la facultad de configuración normativa del legislador, en específico, de aquella relacionada con la legislación única del procedimiento administrativo sancionador, asimismo, garantiza la efectividad de las sanciones a imponer en los diferentes ámbitos de aplicación del Derecho Administrativo Mexicano.

22.3. Consecuencias materiales

Las consecuencias materiales de eludir la solución al problema formal es la falta de efectividad, validez, legitimidad, legalidad, constitucionalidad, ejecutoriedad y cobro de la sanción respectiva.

Por el tipo de marco jurídico actual en materia de imposición de sanciones administrativas, la múltiple regulación genera un estado de incertidumbre al sujeto, lo cual es un campo de cultivo para los procesalistas en materia de impugnación —administrativa, contenciosa administrativa y/o judicial—.

La falta de un marco jurídico aplicable al procedimiento administrativo sancionador origina que los litigantes, mediante estrategias jurídicas sofisticadas y efectivas, promuevan los actos y acciones oportunas para impugnar la sanción administrativa, las actuaciones

nes en el procedimiento administrativo sancionador, las medidas cautelares, o bien, los procedimientos previos, dígame de verificación del cumplimiento de la ley, entre otros, dada la alta posibilidad de impugnar cualquier acto por el tipo y la forma de la regulación en materia administrativa.

El amplio número de medios de impugnación promovidos en contra de los actos anteriores genera la imposibilidad material y formal de la imposición y ejecutoriedad de la sanción administrativa; lo que imposibilita la legalidad y firmeza de la sanción, lo cual evita su ejecución material.

La imposibilidad de imponer la sanción administrativa tiene como consecuencia la poca o nula eficacia y/o efectividad del ejercicio de la facultad sancionadora de la autoridad competente, la falta de ejecución de las sanciones —multas— impuestas, la correcta aplicación de la ley, la legitimidad de la facultad sancionatoria de la administración, la oportunidad del procedimiento administrativo sancionador, la seguridad jurídica del sujeto, la impunidad de la falta administrativa, la inminente falta de regulación efectiva, lo anterior, en conjunto, genera la necesidad de regular de manera especial el procedimiento administrativo sancionador.

Desde el aspecto material, se justifica la propuesta de creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores; ya que contar con una ley especial y aplicable a dicho procedimiento favorece la validez y legalidad de la sanción administrativa, las actuaciones de la autoridad competente, minimiza la posibilidad de impugnación, posibilita la sanción de la infracción, garantiza el cumplimiento de la ley, reduce la incidencia y reincidencia de la infracción, evita la impunidad, y asegura la imposición y ejecución material de la sanción administrativa.

Desde el aspecto formal, la emisión del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores unifica la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, garantiza la reforma del Sistema Jurídico Mexicano, específicamente el Derecho Administrativo vigente, concreta la imposición de la sanción administrativa, la regulación del procedimiento administrativo sancionador, dado que, mediante la creación de la ley se garantizan los derechos y garantías de los sujetos en el procedimiento.

22.4. Consecuencias subjetivas

Las consecuencias subjetivas de eludir la solución al problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador se traducen en la vulneración directa al ejercicio pleno de las garantías de debido proceso, audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica del sujeto y los terceros relacionados con la facultad sancionadora y la falta de principios, normas, reglas y/o disposiciones jurídicas que regulen los actos y actuaciones de la autoridad en el procedimiento administrativo sancionador.

La falta de regulación en materia de procedimiento administrativo sancionador es imputable al legislador.

La finalidad de emitir la regulación sustantiva y procedimental de la materia, especialidad o sector administrativo de que se trate —u otro— es dotar a los sujetos de la relación jurídica de la regulación aplicable al procedimiento y sus actuaciones.

Lo anterior, garantiza la seguridad jurídica del sujeto y los terceros mediante la normatividad correspondiente, lo cual evita cualquier estado de inseguridad jurídica ocasionado por la actuación de la autoridad en el procedimiento.

La regulación de los actos, etapas, actuaciones, autoridades, recursos de un procedimiento garantiza su buen desarrollo, dado que la ley establece los pasos a seguir por el sujeto y la administración para su tramitación, lo anterior, logra la correcta tramitación del procedimiento respectivo.

En materia sancionatoria, por la naturaleza del procedimiento, los fines de la administración y la facultad sancionatoria, requiere la total plenitud normativa en la regulación del procedimiento administrativo sancionador y los principios, reglas, derechos y garantías del sujeto y la administración en el procedimiento.

Desde el ámbito personal e institucional, la ley que regule el procedimiento administrativo sancionador favorecerá la seguridad jurídica, la audiencia, la defensa adecuada y la legalidad de los actos y actuaciones del sujeto, los terceros y la autoridad competente en dicho procedimiento, lo cual reduce la incertidumbre de las partes por la falta de la regulación especial aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

22.5. Consecuencias procesales

Las consecuencias procesales de eludir la solución al problema formal, materialmente se traducen en la falta de disposiciones jurídicas que regulen la forma y términos en que el sujeto, los terceros y la administración realizarán los actos o actuaciones relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

La falta de regulación de dicho procedimiento dificulta las condiciones para su correcta tramitación; el desconocimiento de tales reglas impide a los sujetos realizar los actos a seguir para su tramitación, dado que no existen normas previamente establecidas para su inicio, desarrollo, tramitación y conclusión.

La omisión de regular un procedimiento impide su desarrollo efectivo e imposibilita materialmente su tramitación, lo cual trasciende al ejercicio de los principios, derechos y garantías del sujeto, la autoridad competente y los terceros en el procedimiento administrativo sancionador.

La falta de reglas afecta la tramitación material del procedimiento administrativo sancionador, tal efecto trasciende a sus actos y actuaciones, lo cual impide garantizar el debido proceso, la audiencia, la defensa adecuada, lo que origina un estado de inseguridad jurídica a los interesados en dicho procedimiento.

La falta de regulación expresa se relaciona con la facultad de diseño y configuración normativa, lo cual es imputable al legislador, cuyo personaje, para regular una materia específica debe atender los aspectos sustantivo —material— y adjetivo —procedimental— de la materia de que se trate, la omisión de alguno de dichos aspectos afecta la relación jurídica, el procedimiento y la efectividad del ejercicio de la facultad o función pública desarrollada.

Tales efectos trascienden al resultado del proceso administrativo y el procedimiento administrativo sancionador, a la esfera jurídica de los interesados en el procedimiento, al estado que guardan las cosas, así como, a la actuación de la autoridad en el procedimiento.

La falta de la regulación relacionada con las cuestiones procedimentales omite regular correctamente: i) la forma y términos de llevar a cabo los actos y actuaciones de los interesados; ii) el proceso carece de sistematización, orden lógico-jurídico y material; iii) limita la competencia, facultades y actuación de la autoridad; iv) dificulta la operación

de otras normas jurídicas relacionadas con el procedimiento, y v) afecta la conclusión y resolución del procedimiento administrativo sancionador.

22.6. Consecuencias procedimentales

Las consecuencias procedimentales de eludir la solución al problema formal se traducen en la falta de regulación para sustanciar correctamente los procedimientos administrativos que comprende el proceso administrativo en general, entre otros, de verificación y sancionador.

El proceso administrativo comprende diversos procedimientos administrativos, cada uno se integra por diversas etapas, actos y actuaciones del sujeto, la administración y los terceros, de manera individual o conjunta, todos tienen diferentes efectos conforme a su naturaleza, todos se encaminan a sustanciar una etapa en específico —inicio, tramitación, desarrollo o conclusión— del procedimiento, lo cual trasciende de diferente manera a la esfera jurídica de las partes, por tales efectos, conviene regular el procedimiento de que se trate.

Dicho proceso comprende, entre otros, el procedimiento administrativo sancionador, por su naturaleza punitiva y efectos sobre la esfera jurídica del sujeto, conforme a los derechos y garantías constitucionales del debido proceso, defensa adecuada y audiencia, dicho procedimiento debe ser regulado de tal manera que evite cualquier estado de incertidumbre jurídica a las partes ocasionada por la actuación de la autoridad, la ley aplicable o las condiciones en las que se tramite el procedimiento.

La falta de regulación especial para el procedimiento administrativo sancionador vulnera diversos principios, derechos y garantías del sujeto, la autoridad y los terceros; el correcto desarrollo del procedimiento y su resultado; la validez y legalidad de la sanción a imponer, la efectividad del ejercicio de la potestad sancionadora, asimismo, promueve el control judicial y facilita los recursos o medios de impugnación respectivos.

Lo cual tiene aparejada la impunidad de la infracción que motivó el procedimiento administrativo sancionador, la falta de tutela de las garantías subjetivas, procesales y procedimentales previstas en la CPEUM, en específico, la omisión del legislador de regular los aspectos procedimentales del ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, por ello, conviene crear la regulación especial del procedimiento administrativo sancionador.

23. CÓMO CREAR UN CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

De la CPEUM derivan diversas instituciones, figuras, conceptos, principios, reglas, valores, derechos y/o garantías, entre otros de distinto carácter, naturaleza, alcance y efectos, todos encaminados a proteger la esfera jurídica del gobernado y regular la actuación de la autoridad competente, son oponibles frente al Estado conforme a la relación jurídica y el procedimiento de que se trate en cumplimiento al debido proceso, la audiencia, la defensa adecuada y la seguridad jurídica.

Por los efectos sobre la esfera jurídica del particular, al acto privativo precede la garantía del debido procedimiento sancionador, cuya guisa se sujeta a las formalidades

establecidas en la CPEUM, los tratados internacionales, la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Los fines y efectos de la garantía del debido procedimiento se han cultivado de tal manera en el Derecho Penal, que esa rama del Derecho se encuentra en vías de perfeccionamiento, por ello, sirve como modelo para otros procedimientos sancionadores en desarrollo, como el procedimiento administrativo sancionador.

La actual teoría jurídica en materia administrativa sancionatoria establece que el Derecho Administrativo Sancionador ha seguido el prototipo conocido para sancionar el delito —el Derecho Penal—, lo cual justifica que la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores en México sea diseñado y configurado con base en el CNPP.

La inminente necesidad de actualizar la regulación del procedimiento administrativo sancionador y reformar las leyes sustantivas administrativas vigentes implica transitar nuevamente el camino andado con la reforma penal de 2008.

Dicha reforma reestructuró el sistema penal mexicano, reformuló su naturaleza —de inquisitiva a acusatoria—, instituyó diversos derechos y garantías para los interesados en el procedimiento penal, actualizó el Sistema Jurídico Mexicano, promovió el trabajo conjunto de los tres poderes públicos, entre otros.

Para esto último, las diversas autoridades de diferente nivel y ámbito de competencia realizaron numerosas acciones y actividades de distinta naturaleza, de manera individual y/o conjunta, para implementar y adaptar el Sistema Jurídico Mexicano con la reforma penal de 2008, y estos a la realidad jurídica, social, política y económica de México en ese momento.

El alcance, fines, contenido y efectos garantistas de la reforma penal inspiraron al legislador para reformar otros modelos administrativos sancionadores especiales, como el electoral, de competencia económica, financiero, de responsabilidades administrativas, el ambiental, entre otros.

En todos los casos el legislador impulsó las reformas necesarias para adaptar dichas reformas al actual Sistema Jurídico Mexicano, las instituciones, las autoridades, la doctrina, y las demás fuentes del Derecho en esas materias.

La introducción de diversos principios, reglas, derechos y garantías del renovado Derecho Penal, a partir de la publicación del CNPP, motivó un régimen jurídico mayormente garantista, lo cual se replicó en otros procedimientos.

Por ello, es necesario que en la intervención legislativa en materia administrativa se reforme el ordenamiento jurídico aplicable con base en la nueva tendencia garantista en los procedimientos sancionadores, considerando las modulaciones respectivas.

24. LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Las leyes administrativas sancionatorias requieren de una urgente intervención legislativa, es necesaria una reforma de mayor efecto, con ello, favorecer la regulación del procedimiento administrativo sancionador y unificar su múltiple regulación vigente en México.

Por los diversos argumentos expuestos, la reforma legislativa requerida implica: i) unificar la múltiple e inconsistente regulación del procedimiento administrativo san-

cionador; ii) reformar diversas leyes de orden administrativo; iii) crear una legislación única en materia de dicho procedimiento; iv) franquear nuevamente el camino andado en la elaboración del CNPP, y v) promover las diversas facultades de las autoridades de los tres poderes públicos, principalmente el legislativo, todo para llevar a cabo la reforma legislativa en materia del procedimiento administrativo sancionador en las diversas materias, especialidades o sectores administrativos, cuyo número es mayoritario en el Sistema Jurídico Mexicano.

Por el número de leyes en materia administrativa a modificar, la reforma legislativa propuesta requiere un extenso trabajo parlamentario, institucional, jurídico, doctrinal, jurisprudencial y multidisciplinario, similar a aquel realizado por las autoridades en la reforma penal, cuyo esfuerzo es necesario por el estado actual que guardan las instituciones relacionadas.

Por la solución al problema normativo de la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador, si bien es cierto que, por su naturaleza es imputable al legislador, también lo es que, es extensible y de interés a los otros poderes públicos: i) el Poder Ejecutivo, porque implica el marco jurídico que regula a los diversas materias, especialidades y sectores que comprenden su administración; ii) el Poder Judicial, por su carácter originario de tribunal garante de los principios, reglas, derechos y garantías establecidos en la CPEUM, el Derecho Comunitario Internacional, y demás ordenamientos jurídicos aplicables, y iii) por aquellas autoridades de distinto carácter que, en ejercicio de sus funciones eminentemente administrativas, impongan sanciones en el ámbito de su competencia.

El trabajo conjunto en las acciones legislativas implica una solución integral a la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador y requiere de una firme decisión del legislador, secundada por el Poder Ejecutivo, dado que dicha reforma incide en diversos sectores de orden administrativo competencia de la administración del Estado.

A lo anterior, deben sumarse los tribunales federales, por: i) su participación en el proceso de creación del CNPP; ii) la implementación de la reforma penal; iii) por el fondo de sus diversos precedentes relacionados con la tutela de los derechos humanos previstos en la CPEUM, los tratados internacionales y/o demás documentos en esa materia emitidos en la constante práctica jurídica; iv) por su ejercicio de la facultad de control constitucional o legal de los actos de las autoridades; v) por su actividad normativa individualizada derivada del dictado de las sentencias y/o resoluciones en los procedimientos judiciales a su cargo; vi) por las tesis y jurisprudencia emitidas, y vii) por su carácter de tribunal constitucional y de legislador positivo¹⁷⁰⁰ y/o negativo¹⁷⁰¹ frente al legislador natural.

Por las diversas facetas de los tribunales federales mexicanos como garantes de la CPEUM y la ley, la reforma administrativa propuesta principalmente se encamina a

1700. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *La Suprema Corte de Justicia de México como legislador positivo*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año XVII, Uruguay, 2011, pp. 59-78.

1701. MARTÍNEZ ESTRADA, Ricardo Manuel, *Efectos de las sentencias de amparo frente a normas administrativas y fiscales*; en <https://www.scn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/185ricardo-manuel-martinez-estrada.pdf>

proteger las garantías y derechos fundamentales de la persona oponentes ante la administración en el procedimiento sancionador.

Por el contenido, finalidad, efectos y alcance de las garantías de debido proceso, audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica, la reforma administrativa propuesta inminentemente requiere del auxilio de la práctica jurídica de los tribunales por: i) su amplio conocimiento en el procedimiento penal y los principios, derechos y garantías aplicables en dicho procedimiento; ii) por su objetividad en materia de control de constitucionalidad y legalidad de los actos de la autoridad, y iii) por su amplio conocimiento teórico y práctico en materia procesal y procedimental en diversas materias de Derecho Público y/o Privado.

Definitivamente, la reforma administrativa implica un esfuerzo similar o mayor que la reforma penal de 2008, pero igual de necesaria que aquella, porque implica someter nuevamente: i) el Sistema Jurídico Mexicano a la facultad de reformabilidad de la ley; ii) a los poderes públicos al trabajo legislativo, de manera individual o conjunta, desde su ámbito de competencia, y iii) a programar una amplia agenda de trabajo de diversos actos de distintos ámbitos y nivel de competencia para llevar a cabo jurídica, formal y materialmente la reforma administrativa en materia de la regulación del procedimiento administrativo sancionador.

A simple vista, se evidencia un trabajo complejo a realizar por las autoridades competentes en diversas materias, no obstante, el camino ya fue andado en 2008 y concluido en 2014 con la publicación del CNPP, lo cual, evidencia que jurídica, material y formalmente es posible una reforma de tal escala, por lo que, se estima que la reforma administrativa es viable y posible con base en los diversos argumentos dados a lo largo de la presente obra, así como, en la reforma penal de 2008, y los trabajos realizados de creación, elaboración y publicación del CNPP.

La solución al problema formal tiene diversas finalidades, todas encaminadas a: i) favorecer el Sistema Jurídico Mexicano; ii) la protección de las garantías del debido proceso, audiencia, defensa adecuada y seguridad jurídica; iii) abonar al desarrollo de las fuentes teóricas, formales y prácticas del Derecho Administrativo Sancionador; iv) a actualizar la regulación del procedimiento administrativo sancionador en la legislación mexicana; v) regular la actuación de la administración; vi) unificar la múltiple regulación vigente del citado procedimiento, así como, vii) consolidar la validez, legitimidad, efectividad, ejecutoriedad y eficacia de la sanción en materia administrativa.

25. EL NUEVO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN MÉXICO

La reforma administrativa garantiza la eficacia y efectividad de la facultad sancionatoria de la administración y la regulación del nuevo procedimiento administrativo sancionador.

La creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores garantizaría una nueva regulación del procedimiento administrativo sancionador, a través de un proceso legislativo con base en los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación, reforma, derogación, abrogación y unicidad del Sistema Jurídico Mexicano con base en el CNPP.

El régimen jurídico de la facultad sancionatoria de la administración comprende un amplio número de leyes sustantivas aplicables a la materia administrativa de que se trate y cada una regula un procedimiento administrativo sancionador diferente, lo cual ha originado su múltiple regulación en México.

Lo anterior visibiliza la necesidad de unificar dicha normatividad y la importancia de crear un Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, a fin de otorgar reglas y principios al procedimiento administrativo sancionador, regular la actuación de la autoridad y otorgar derechos y garantías al sujeto. Dicho ordenamiento no tiene precedente en México, España e Iberoamérica, su creación garantiza el debido proceso y la seguridad jurídica mediante la vía legislativa en su vertiente de unificación de la ley. El presente libro expone y fundamenta los argumentos y teorías principales para su creación en nuestro país.

La obra contiene un amplio y novedoso estudio jurídico -teórico, dogmático y práctico- del Derecho Administrativo Sancionador, el *ius puniendi* del Estado, el procedimiento administrativo sancionador en México y en el Derecho Comparado. Todo ello con base en la doctrina, la jurisprudencia, la práctica jurídica, los tratados internacionales y la ley. El libro se dirige principalmente a los estudiantes, académicos, investigadores, servidores públicos y profesionales del Derecho Administrativo Sancionador Mexicano.

La creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores aporta la solución concreta al problema normativo del inconsistente Derecho Administrativo Sancionador en México.

ISBN: 978-84-9090-741-2

