

El suscrito Ovidio Salvador Peralta Suárez Senador de la República de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se derogan los artículos 47 y 48 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conforme a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Gabino Fraga (2000), señaló que el acto administrativo requiere estar precedido para su formación de una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución que se dicte sea de acuerdo con las normas legales.

En este sentido, el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, es el procedimiento administrativo; esto al igual que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial, son el procedimiento legislativo y el judicial, respectivamente.

Ahora bien, el acto legislativo, no exige forzosamente colaboración alguna de los particulares, no así el procedimiento judicial y el administrativo, ya que estos necesariamente requieren la intervención de los particulares, cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.

El procedimiento administrativo adquiere una gran importancia cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares.

Sin embargo, antes de que nuestro país legislara para tener una norma que rigiera el ámbito administrativo, el derecho positivo adoptó tres posiciones respecto al acto administrativo: no regular ningún procedimiento; inspirarse en los principios del derecho judicial o establecer un procedimiento diferenciado del procedimiento judicial.

Respecto a la posición relativa a que el procedimiento administrativo se inspirase en los principios del derecho judicial, se criticó la equiparación ilimitada de ambos tipos de procedimientos, el administrativo y el judicial, porque carecía de sentido que la Constitución estableciera un poder independiente, el Poder Administrativo, con funciones propias, si éste iba a estar obligado a proceder en los mismos términos que el Poder Judicial.

Otra razón que se opuso a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial, es debido a la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia y el que explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

Por lo que, la posición que prevaleció fue la de organizar procedimientos especiales adecuados al acto que ha de realizarse, separándose de los moldes del procedimiento judicial ordinario, pues el procedimiento para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa.

En el Congreso del Instituto Nacional de Ciencias Administrativas celebrado en 1936, se señalaron como bases fundamentales para todo procedimiento administrativo:

- El principio de audiencia de las partes.
- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.
- Determinación del plazo en el cual debe de actuar la Administración.
- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar opinión de otras autoridades o consejos.
- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular.
- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares y
- Declaratoria de que todo quebrantamiento de las normas que fijen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad de quien las infrinja.¹

En ese sentido, el 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Jorge Fernández Ruiz (2016), señala que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos metódicamente articulados con el propósito específico de regular la intervención de quienes puedan participar en la conformación o impugnación de toda declaración de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, destinada a producir efectos jurídicos respecto de casos individuales específicos.

De igual forma, menciona que el marco jurídico del procedimiento administrativo le impone normas relativas a la competencia, capacidad y representación de los

¹ Gabino Fraga (2000), Derecho Administrativo, (40 ed.). México, Porrúa. P. 254-258

sujetos interesados, a la legitimidad y formas de sus actos, al expediente, a la presentación de escritos, a sus notificaciones, plazos y términos, al silencio administrativo y sus consecuencias, sin circunscribirse sólo a la conformación de su acto final, sino propagarse, hacía aspectos colaterales y su posible impugnación, garantizando el derecho de audiencia y la cabal observancia del principio de legalidad y del debido procedimiento, así como su simplicidad y por regla general, entre otras causas, la resolución final, pone punto final al procedimiento administrativo.²

La siguiente etapa procesal del procedimiento administrativo es el recurso de revisión, en su artículo 83 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponerlo o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.³

Para Jorge Fernández, el recurso administrativo es el requerimiento de la aplicación de una medida correctiva de la actuación de la administración pública concretada en un acto administrativo, promovida por el particular afectado ante un órgano administrativo, generalmente el superior del órgano que llevó a cabo el acto recurrido, que conlleva el propósito de legalidad en aras del interés legítimo vulnerado por el acto administrativo correspondiente.⁴

Por su parte, Héctor Fix Zamudio considera que, los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo, por lo tanto, su resolución implica también un acto administrativo y no un fallo jurisdiccional⁵

² Jorge Fernández Ruiz (2016), Derecho Administrativo, México, Secretaría de la Cultura. P. 155-157

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112_180518.pdf. Consultada el 4 de marzo de 2020

⁴ Jorge Fernández Ruiz (2016), Derecho Administrativo, México, Secretaría de la Cultura. P. 158

⁵ Héctor Fix Zamudio (1983), Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, México, El Colegio Nacional. P. 66

Por otra parte, una vez que quedo establecido que el procedimiento administrativo no es un proceso jurisdiccional, procede ahora analizar la naturaleza y aplicación de los incidentes.

Luis Alfredo Brodermann Ferrer (2005), explica que dentro del mundo procesal, donde advertimos cuestiones de prejudicialidad sobre la acción, y de la relación jurídica procesal, así como las impugnaciones de los actos procesales, cuya naturaleza y efectos sean meramente de cosa juzgada formal, o excepcionalmente en situaciones que tengan que ver con la relatividad de la cosa juzgada material, así como respecto de cuestiones en ejecución de la sentencia definitiva y todo lo relacionado con controversias accesorias de la causa, el procedimiento natural para dirimir lo relacionado es mediante un procedimiento inter-fase, diverso del principal, conocido como incidental o accesorio de dicha fase principal.

Se puede advertir que, el juicio incidental es un procedimiento jurisdiccional de naturaleza contenciosa, o sea, por regla general no existen incidentes no contenciosos, de naturaleza voluntaria; la vía incidental, siempre será un procedimiento de naturaleza contenciosa.⁶

De igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los incidentes, "...son cuestiones controvertidas, de carácter adjetivo o procesal, que surgen durante la tramitación del juicio, y que son accesorias, es decir, distintas al asunto principal pero inmediatamente relacionadas con él." y "...tienen por objeto resolver

⁶ <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/522/509>.- Consultada el 4 de marzo de 2020.

una cuestión que debe quedar establecida para poder continuar con la secuela en lo principal...⁷

Por lo que, al no ser el procedimiento administrativo un proceso contencioso, hasta en tanto no se dicte una resolución administrativa, no tiene cabida interponer un incidente.

De acuerdo con Miguel Pérez López (2001), la Ley Federal de Procedimiento Administrativo tiene tres yerros que ameritan modificación y uno de ellos es el empleo desmedido de figuras procesales que resultan innecesarias o inaplicables en el ámbito administrativo, como los incidentes, sobre todo porque pretenden asimilar esas figuras del procedimiento judicial en el procedimiento administrativo.

En este sentido coincide con Gabino Fraga, cuando éste señala "...por las consecuencias fatales que prácticamente se producen si el Estado ha de subordinarse a normas inspiradas fundamentalmente en la salvaguardia de intereses privados, y no en la debida conciliación del interés privado con las exigencias del interés público que la Administración tiene que satisfacer mediante su actuación... si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración".⁸

Derivado de lo anterior, se concluye que al no ser el procedimiento administrativo un proceso judicial, donde el conflicto aparece hasta en tanto se dicte una resolución administrativa, no existe cabida para la aplicación de incidentes, las autoridades administrativas no requieren de su uso, para determinar, en su caso, que el

7

https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/11.%20TJSCJN%20-%20DerProc.pdf. Consultada el 6 de marzo de 2020.

⁸ Miguel Pérez López (2001), *El Ámbito de la Aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México. P. 256 y 257

procedimiento administrativo no se efectuó conforme a derecho, eso es competencia de la instancia jurisdiccional correspondiente.

A manera de ejemplificar lo antes expuesto, cuando dentro de un procedimiento administrativo se efectúa una notificación, si el particular alega que estuvo mal practicada dicha notificación, la autoridad administrativa no tiene la atribución para determinar que efectivamente estuvo mal efectuada dicha notificación; es una cuestión que tendrá que dirimirse en un tribunal; es hasta ese momento procesal, que el afectado podrá interponer una demanda y señalar que la notificación no se llevó a cabo apegada a derecho.

Lo anterior, en virtud de que de acuerdo con lo señalado por el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, le corresponde a los Jueces de Distrito en materia administrativa conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando de decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

Lo que se corrobora con lo señalado en la Tesis Aislada (Civil) No. 163673 que a continuación se transcribe:

“COMPETENCIA EN MATERIA CIVIL. PRINCIPIO DE VIS ATRACTIVA.

Los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen un conjunto de reglas para la distribución de las competencias tratándose de Juzgados de Distrito especializados por materia, conforme a las cuales los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán de los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculcados,

o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito, y de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo. Los Jueces de Distrito en materia administrativa tienen competencia para conocer y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento administrativo seguido por autoridades administrativas; de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos de extradición, atento a lo previsto por los tratados internacionales y de las demandas de amparo promovidas contra leyes y disposiciones de observancia general en materia penal; así como de los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio. Los Jueces de Distrito de amparo en materia civil conocerán y resolverán de los amparos que se promuevan contra resoluciones del orden civil, en los casos a que se refiere la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia civil, en los términos de la Ley de Amparo; y de los asuntos de la competencia de los Juzgados de Distrito en materia de amparo que no estén enumerados en los artículos 51, 52 y 55 de la citada ley orgánica. Los Jueces de Distrito en materia de trabajo conocerán de los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial, en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad laboral o de un procedimiento seguido por autoridad del mismo orden; de los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia de trabajo, en términos de la Ley de Amparo; de los juicios de amparo que se promuevan en materia de trabajo, contra actos de autoridad distinta de la judicial; y de los amparos que se promuevan contra actos de tribunales de trabajo ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a las personas extrañas al juicio. De lo anterior se desprende una vis atractiva genérica, o fuerza atractiva de la competencia del Juez de Distrito en materia civil, que se da por exclusión de la

competencia que atañe a los Jueces en materia penal, administrativa y laboral, al indicar expresamente que conocerá de los asuntos en materia de amparo que no estén enumerados en los referidos artículos 51, 52 y 55 que regulan la competencia de los Jueces de Distrito en materias penal, administrativa y laboral, respectivamente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Competencia 1/2010. Suscitada entre los Juzgados Tercero de Distrito en Materia Civil, Séptimo de Distrito en Materia Administrativa y Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal, todos en el Distrito Federal. 7 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: José Luis Evaristo Villegas.⁹

Luego entonces, las cuestiones incidentales normadas por los artículos 47 y 48 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no son aplicables en la instauración del procedimiento administrativo, por lo que no tiene razón de ser que subsistan en dicha norma administrativa:

“Artículo 47.- Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que, de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

Artículo 48.- Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresará lo que a su derecho conviniera, así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubiere ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.”

Por lo antes expuesto, se propone, para su discusión y, en su caso aprobación, la siguiente Iniciativa con Proyecto de:

9

https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfcfcff&Expresion=incidentes%2520procedimiento%2520administrativo&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=13&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=2021219&Hit=1&IDs=2021219,2018300,2010114,2004933,2002804,2001761,2000118,163502,163673,179005,221098,335383,387080&tipoTesis=&Semario=0&tabla=&Referencia=&Tema=#. Consultada el 13 de marzo de 2020.

DECRETO

ARTICULO UNICO. Se derogan los artículos 47 y 48 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, quedando de la siguiente forma:

Artículo 46...

Artículo 47.- Derogado

Artículo 48.- Derogado

Artículo 49...

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones del Senado de la República a los XXX días del mes de marzo de 2020.

SUSCRIBE

Senador Ovidio Salvador Peralta Suárez