

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN,
ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA
ADMINISTRATIVA**

El 23 de marzo de 2023, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones en Materia Administrativa* (la “**Iniciativa**”).

La Iniciativa plantea modificar veintitrés leyes federales en multitud de rubros diversos entre sí, pero con la clara finalidad de *i*) dotar a la Administración Pública Federal de mayor discrecionalidad frente a particulares y aligerar su responsabilidad ante los mismos; y, *ii*) endurecer las prácticas de austeridad y las sanciones en contra de servidores públicos. Lo anterior, fundado en causas de interés público, general o social, seguridad, y soberanía nacional, todos ellos conceptos sin contenido suficientemente delimitado y cuya presencia quedará al arbitrio de la autoridad. En esta tesitura, los aspectos relevantes contenidos en la Iniciativa son los siguientes:

1. ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nulidad de Actos Administrativos

Actualmente, el artículo 6 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“**LFPA**”) señala, entre otras cuestiones que el acto administrativo declarado jurídicamente nulo es subsanable, tiene efectos retroactivos y, en caso de haberse consumado o que sea imposible retrotraer sus efectos, da lugar únicamente a la responsabilidad del servidor público que lo hubiere emitido u ordenado.

La Iniciativa modifica dicho precepto para *i*) prohibir la convalidación de un acto administrativo nulo, *ii*) permitir que la nulidad sea declarada de oficio en sede administrativa y no solo a petición de parte, *iii*) enfatizar que tiene efectos retroactivos y obligar a todas las autoridades a dejar sin efectos cualquier acto derivado del acto nulo; y, *iv*) mandar que en caso de haberse consumado o sea imposible retrotraer sus efectos, se inicien procedimientos de responsabilidad administrativa, civil y penal, sin precisar en contra de quién se iniciarían éstos dos últimos y por ende, pudiendo ser interpuestos contra particulares.

Así, se modifica el principio mediante el cual es el particular que se ve afectado por un acto administrativo ilícito quien tiene expedito su derecho para impugnarlo en sede administrativa, para que sea también la autoridad quien determine de oficio la nulidad de sus propios actos, aun y cuando el particular beneficiado del mismo demuestre plenamente su legalidad, afectando en consecuencia derechos fundamentales tales como seguridad jurídica y debido proceso.

Revocación de Actos Administrativos

El artículo 11 de la LFPA establece como causa de extinción de un acto administrativo la revocación por causa de interés público de acuerdo con la ley de la materia. La Iniciativa modifica dicha causal de extinción adicionándole el concepto de “rescate” incluyendo además como causa de revocación el no cumplir con las “*nuevas condiciones que determine la autoridad competente*” originadas por “*hechos o actos supervenientes*” o bien la ocurrencia de “*hechos o actos supervenientes*” que afecten el interés público, general o social, la seguridad nacional o que causen algún tipo de desequilibrio o daño económico, social, ambiental o que impidan el disfruta de derechos fundamentales de personas físicas.

Dada la amplitud y ambigüedad de los conceptos introducidos, así como la falta de parámetros que permitan acotar la discrecionalidad o guiar en modo alguno el ejercicio de las facultades de la autoridad, ésta podrá declarar de oficio y sin control judicial de por medio, que existe un hecho o acto superveniente cualquiera que éste sea, que genera alguna afectación sin importar que sea temporal o permanente, total o parcial, y así decidir unilateralmente si debe revocar un acto administrativo o bien, imponer condiciones novedosas que, en caso de ser incumplidas, den lugar igualmente a la revocación del acto.

Esto viola derechos fundamentales como seguridad jurídica, debido proceso y retroactividad, además, el poder establecer condiciones de manera discrecional y fuera de lo previsto por la ley viola el principio de reserva de esta lo que afecta la competencia en mercados regulados.

Juicio de Lesividad

La Iniciativa modifica los artículos 1-A, 2 y 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como el 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a fin de regular en mayor medida el denominado juicio de lesividad, facultando expresamente a dicho Tribunal para conocer de él, y señalando que la Administración Pública Federal tendrá acción para promoverlo a fin de demandar además de la nulidad de resoluciones administrativas favorables a un particular como hasta ahora se prevé, también la nulidad de actos administrativos que deriven de una afirmativa ficta y, en ambos casos, no solo cuando el acto resulte contrario a ley, sino incluso cuando a juicio de la autoridad causen perjuicio a la Administración Pública Federal o lesionen el interés público.

Tratándose de actos de tracto sucesivo en materia ambiental y sanitaria, la Iniciativa deja sin efectos el plazo de cinco años para promover la demanda contados a partir del último efecto del acto, así como, el que los efectos retroactivos se limiten a los cinco años anteriores a la presentación de la misma, señalando que los efectos de una potencial sentencia desfavorable a un particular pueden retrotraerse hasta la fecha de emisión del acto sin importar su fecha.

Adicionalmente, la posibilidad de que la autoridad deje sin efectos un acto administrativo de oficio sin acudir a la sede jurisdiccional haría innecesario iniciar un juicio de lesividad en cualquier materia administrativa.

Recuperación de bienes del dominio público

La Iniciativa modifica la Ley General de Bienes Nacionales (“**LGBN**”) para facultar a la autoridad a declarar la revocación de diversos actos administrativos en los términos de la LFPA, es decir, en los nuevos supuestos que también introduce la Iniciativa.

Igualmente, modifica todo el Capítulo Octavo relativo a la recuperación de bienes sujetos al régimen de dominio público sustituyendo todo el procedimiento previsto en dicho ordenamiento siendo relevante que *i*) la entrega del bien debe darse dentro de las 72 horas posteriores a que se le notifique al particular el inicio del procedimiento (es decir, de manera previa a cualquier ejercicio de garantía de audiencia) y no al final del procedimiento, *ii*) la recuperación procede como consecuencia de cualquier procedimiento administrativo distinto a lo regulado en dicha ley, pudiendo en consecuencia aplicarse lo previsto en la LFPA en materia de revocación y nulidad de actos administrativos haciendo nugatoria la necesidad de encontrarse en algunos de los supuestos de la propia LGBN; y, *iii*) se menciona que contra la recuperación de un bien no procede la suspensión.

Lo anterior resulta contrario a los derechos fundamentales de seguridad jurídica, debido proceso y acceso a la justicia, transgrede el principio de progresividad de los mismos y, vulnera el principio de supremacía constitucional.

2. CONTRATACIÓN PÚBLICA

Cláusula exorbitante

La denominada cláusula exorbitante que faculta a la autoridad para dar por terminado un contrato cuando concurren causas de interés general, ya se encuentra prevista en el artículo 54 bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (“**LAASSP**”), como en el artículo 60 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (“**LOPSRM**”).

El contenido de ambos artículos, incluyendo la obligación de pagar por gastos no recuperables a los contratistas afectados por dichas cláusulas, no son modificados por la Iniciativa, sin embargo, la Iniciativa obliga a incluir dichas cláusulas en los contratos celebrados que se celebren bajo la LAASSP o la LOPSRM facultándose a la Secretaría de la Función Pública para sancionar a los servidores públicos que no incluyan la cláusula exorbitante en algún contrato en términos de lo previsto tanto por las mismas como por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, calificando a ambas sanciones como independientes y autónomas entre sí.

Licitaciones Internacionales

El artículo 28, fracción III de la LAASSP establece en que supuestos procede convocar a una licitación internacional abierta. La Iniciativa agrega tres supuestos adicionales, a saber, *i*) que una investigación de mercado acredite que internacionalmente se obtienen mejores condiciones de precio, cantidad, calidad y oportunidad, *ii*) que una investigación de mercado acredite que no existe oferta de proveedores nacionales; o, *iii*) que se acredite “*colusión o contubernio*” para obligar a la Administración Pública Federal a adquirir bienes o servicios que no aseguren al Estado las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás “*circunstancias pertinentes*”.

Si bien, estas causales no permiten evadir las obligaciones en materia de licitaciones internacionales bajo cobertura de tratados que contengan capítulos de compras gubernamentales, los nuevos supuestos resultan ambiguos en perjuicio de la oferta nacional, pues no se da ninguna referencia sobre quién debe realizar las investigaciones de mercado o qué requisitos deben satisfacer, así como tampoco se señala quién o ante quién debe acreditarse la existencia de “*colusión o contubernio*”, en qué debe consistir jurídicamente esa acreditación y mucho menos, algún parámetro que limite la discrecionalidad de la autoridad para determinar cuáles son las “*circunstancias pertinentes*”.

Dispensa de trámites por “Confianza Administrativa”

La Iniciativa reforma el artículo 19 de la LOPSRM a fin de agregar que la administración podrá iniciar obras públicas sin contar aun con dictámenes, licencias, permisos, derechos de bancos de materiales, derechos de propiedad, de vía y sin expropiar inmuebles, cuando se trate de un proyecto *i*) de notoria y evidente urgencia, *ii*) que dé prioridad al ejercicio de derechos sociales y al desarrollo económico del país; o, (*iii*) para la defensa de la soberanía y la seguridad nacional. En estos casos, los trámites referidos se gestionarán de manera “simultánea” al inicio de la obra.

De la simple lectura de la modificación en comentario se desprenden diversas violaciones a derechos fundamentales tales como seguridad jurídica, debido proceso, medio ambiente y propiedad, aunado a que la posibilidad de iniciar obras sin siquiera adquirir derechos reales sobre inmuebles o bien, sin expropiar previamente, equivale a una suspensión de garantías fuera de lo previsto por la propia Constitución. Lo anterior, sin perjuicio de la ambigüedad y falta de parámetros que permitan acotar la discrecionalidad de la autoridad para determinar que existe urgencia, que un proyecto particular permite ejercer derechos sociales o abona al desarrollo nacional, así como que implica defender la soberanía y la seguridad nacional.

Anticipos

La Iniciativa señala que los anticipos que se otorguen dentro de contrataciones realizadas al amparo de la LAASSP, no podrán ser superiores al 50% del valor total del contrato, salvo que se trate de la adquisición de insumos y equipos médicos, equipos para

seguridad nacional o seguridad pública, en cuyo caso los anticipos podrán ser superiores al 50%, siempre que ello se justifique en la pronta entrega de los bienes o en un precio inferior al de mercado.

En este punto se observa un riesgo en el ejercicio de recursos públicos de manera contraria a los principios establecidos en el primer párrafo del artículo 134 constitucional porque en estos casos los anticipos podrían ser hasta del 100% del valor total de los contratos sin que se prevea la necesidad de contar con garantías que cubran dicho riesgo, aunado a que ni la prontitud de la entrega y mucho menos, los precios artificialmente calculados por debajo de los valores de mercado, garantizan la calidad de los bienes adquiridos.

3. INDEMNIZACIONES

La Iniciativa agrega un artículo 11 Bis a la LFPA a fin de establecer que, salvo los casos previstos en otras leyes, no procede el resarcimiento de daños y perjuicios cuando *i*) exista un incumplimiento de los destinatarios de los actos administrativos a las obligaciones a su cargo en instrumentos jurídicos y leyes respectivas, *ii*) la revocación o terminación anticipada de un acto administrativo se motive en hechos o actos de interés público, general o social, o en la preservación de bienes comunes, o la integridad o seguridad de personas e instituciones nacionales, *iii*) no se haya realizado ningún acto tendiente a dar cumplimiento al objeto principal del instrumento jurídico; o, *iv*) se hayan iniciado las operaciones objeto del instrumento jurídico y recuperado la inversión.

Lo anterior afecta derechos tales como los de seguridad jurídica, debido proceso, acceso a la justicia o protección de inversiones.

Adicionalmente, la reforma a la LFPA incluye que en los casos de reclamaciones por actividad administrativa irregular del Estado se estarán a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (“**LFRPE**”). Sobre el particular, la Iniciativa modifica el artículo 13 de la LFRPE, para establecer que la indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará conforme a la Ley de Expropiación para el caso de bienes inmuebles, y de la LGBN para los demás casos.

Con relación a los bienes inmuebles, la Iniciativa deroga el último párrafo del artículo 21 de la Ley de Expropiación, mismo que dice a la letra: “*La aplicación de esta Ley se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren.*” Dicha eliminación hace nugatoria la protección que pudiera existir sobre inversiones al amparo de tratados internacionales sin que, por otra parte, el Estado Mexicano denuncie dichos tratados que continúan surtiendo plenamente sus efectos. En la misma línea, lo anterior busca evadir ilegalmente la obligatoriedad de los pactos arbitrales suscritos por el Estado Mexicano y con ello, limitar injustificadamente la responsabilidad patrimonial del Estado por su actividad administrativa irregular. La exposición de motivos de la Iniciativa dice claramente:

“[...] esta tendencia a recurrir abusivamente a las instancias de arbitraje contra el Estado mexicano ha crecido exponencialmente, dada su inclinación a resolver en favor de las corporaciones. [...].

La presente iniciativa propone [...] con el fin de establecer límites a los montos de las indemnizaciones, cuando se condene a su pago en procedimientos jurisdiccionales o arbitrajes, tanto nacionales como extranjeros, conforme a criterios objetivos y claros establecidos en la legislación mexicana.”

En relación con los casos regulados por la LGBN, la Iniciativa modifica el último párrafo del artículo 19 para eliminar la determinación de la indemnización por autoridad judicial a petición del interesado, señalando únicamente que en caso de no estar de acuerdo con dicha indemnización, quedan a salvo los derechos del interesado para hacerlos valer en los plazos y términos que las leyes señalen.

4. ENTIDADES PARAESTATALES

Asignaciones

La Iniciativa modifica la Ley Federal de Entidades Paraestatales (“**LFEP**”) para prever que el Presidente, de manera directa y por ende, sin sujetarse a un procedimiento de licitación o similar, otorgue asignaciones a entidades paraestatales para prestar cualquier servicio público así como para usar, aprovechar y explotar bienes sujetos al régimen de dominio público de la federación. Lo anterior, por causas de utilidad e interés públicos, social, general o seguridad nacional. Dichas asignaciones se regularán de manera genérica como concesiones.

Los títulos de asignación tendrán vigencia indefinida y no podrán cederse ni transferirse a particulares. Sólo podrán modificarse o cancelarse cuando se extingan las causas que les dieron origen.

Adicionalmente, se modifica el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, a fin de incluir que los títulos de asignación a entidades paraestatales en esta materia son por vigencia indefinida, así como las limitantes ya señaladas. Finalmente, se modifica la Ley de Vías Generales de Comunicación para igualmente facultar al Ejecutivo Federal para asignar directamente la construcción de vías generales de comunicación a entidades paraestatales.

Consideramos que la vaguedad de los conceptos que darían causa a una asignación aumentan la discrecionalidad del Estado en su otorgamiento, lo cual podría constituirse en una barrera de entrada a los mercados, aun aquellos regulados, afectando con ello la competencia económica y, por otra parte, imponer cargas adicionales e innecesarias a las finanzas públicas de manera contraria a los principios establecidos por el artículo 134 constitucional.

Por otra parte, esta reforma vista a la luz de *i)* las modificaciones en materia de revocación y nulidad de actos administrativos; y, *ii)* el nuevo procedimiento para recuperar bienes bajo la LGBN, bien podría dar lugar al despojo unilateral y discrecional de industrias a particulares,

sin indemnización, para asignarlas de manera “*express*” a entidades paraestatales y buscando, en todo momento, que dicha actividad ilícita no pueda ser objeto de suspensión pudiendo redundar en daños de imposible reparación para los particulares.

Sectorización

Mediante una modificación al artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se faculta al Presidente para sectorizar entidades paraestatales en dependencias no solo en función de su esfera de competencia, sino también en razón del interés público, interés general, interés social o seguridad nacional.

Integración

Sobre este punto, se faculta al Ejecutivo Federal para integrar entidades paraestatales en dependencias, cuando se considere que existe duplicidad de funciones o que dichas dependencias pueden asumir el papel de las entidades, para lo cual se transferirán facultades, personal, recursos patrimoniales, materiales y financieros, y las dependencias en cuestión asumirán las obligaciones y derechos de las entidades involucradas, mismas que podrán ser extinguidas en consecuencia.

5. SERVIDORES PÚBLICOS

Contratación de Exservidores Públicos

La Iniciativa modifica la Ley Federal de Austeridad Republicana (“**LFAR**”) y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a fin de establecer que es un acto ilícito y por ende constituye contratación indebida, el que un servidor público que se separe de su cargo trabaje o preste servicios a personas físicas o morales que haya supervisado o regulado, o respecto de las cuales haya emitido o autorizado contratos o actos administrativos, durante el ejercicio de su encargo.

Para dichos efectos, ambas leyes establecen un nuevo tabulador de “veda” para la contratación, que van de los 4 a los 10 años en función del cargo que el exservidor público desempeñe, partiendo de Direcciones Generales, Gerencias o equivalentes, y hasta la Presidencia de la República.

Cabe resaltar que el artículo 24 de la LFAR, materia de la reforma y que ya señalaba una prohibición de 10 años para contratarse en la iniciativa privada, fue declarado inválido por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación en 2022.

Remuneraciones

La Iniciativa modifica las leyes del Banco de México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de la Fiscalía General de la

República, del Poder Judicial de la Federación, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a fin de señalar que en los tabuladores correspondientes, ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la del Presidente de la República.

Austeridad

La Iniciativa busca fortalecer la aplicación de una política de austeridad republicana, mediante la modificación de la LFPA y las leyes orgánicas de los organismos constitucionales autónomos y del Poder Judicial de la Federación, todos señalados en el apartado anterior, a fin de mandar las etapas en la que dicha política deberá ser aplicada, con base en qué principios debe ser ejercicio el presupuesto que se les asigne, así como los informes que los sujetos obligados por la misma deberán entregar al final de cada ejercicio fiscal, con la salvedad de que los organismos constitucionales autónomos sólo harán entrega de éstos a la Cámara de Diputados. En ese sentido, igualmente se modifican las leyes de todos los órganos constitucionales autónomos a fin de establecer la obligación a su cargo de emitir los lineamientos que den cumplimiento a dicha reforma.
