

Referencia: Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones en Materia Administrativa (actualmente en proceso legislativo).

Se trata de una iniciativa enviada por el Titular del Ejecutivo el pasado 24 de marzo a la Cámara de Diputados para reformar diversas leyes en materia administrativa. A continuación, los aspectos que destacan:

1. Centralización de la Administración Pública Federal. Se prevé la posibilidad de reintegración de entidades paraestatales¹ (como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, etc.) a las dependencias (entre otras, las Secretarías de Estado), de forma parcial o total, de las facultades, personal y recursos patrimoniales y financieros cuando exista duplicidad de funciones o cuando una dependencia pueda cumplir con los fines asignados a las entidades².

No obstante al amparo de la normatividad vigente puede realizarse, se establece que no sólo en será en el caso de organismos descentralizados, sino de cualquier entidad paraestatal y, además, se enfatiza que no solo cuando se trate de disolución por dejar de cumplir sus fines u objeto, sino también por duplicidad de funciones o cuando la dependencia pueda cumplir los fines asignados a las entidades. La intención es facilitar la centralización de las funciones de la Administración Pública.

2. Revocación del acto en sede administrativa. Se prevé la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan declarar nulo un acto administrativo, previa garantía de audiencia³.

En la normatividad vigente se contempla la posibilidad de revocación de oficio pero cuando la ley específica de la materia lo permita, sin perjuicio del juicio de lesividad al que se hace referencia más adelante. La diferencia principal es que, con la iniciativa, se pretende que la posibilidad de declaración de nulidad de un acto por parte de la autoridad no dependa de su regulación en otras leyes ajenas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino que sea aplicable en cualquier materia en la que esta ley es obligatoria⁴.

En ese sentido, se podrá declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo en cualquiera de las materias previstas por esta norma cuando se incumpla con alguno de los requisitos previstos por las fracciones I a X del artículo 3, entre los que se encuentran el que cumpla con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos (fracción III). Además, a deferencia de la normatividad vigente, el acto jurídico declarado nulo no será subsanable.

¹ https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661115&fecha=12/08/2022#gsc.tab=0

² Artículo 16 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

³ Artículo 6 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁴ A todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal y organismos descentralizados, exceptuando la materia fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria, materia laboral, competencia económica -Salvo el título tercero A- ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones.

Asimismo, se prevé la revocación cuando la persona titular del acto administrativo no cumpla con las nuevas condiciones que determine la autoridad competente originadas por hechos o actos supervenientes y ocurran hechos o actos supervenientes que afecten al interés público, general o social, la seguridad nacional, o causen algún tipo de desequilibrio o daño económico, social, o ambiental⁵.

Conforme a la normatividad vigente, existen diversas vías jurídicas para que un acto sea declarado nulo o revocado por parte de la autoridad administrativa, pero lo cierto es que tales regulaciones brindan mayor certeza jurídica toda vez que la revocación o nulidad del acto sólo podrían ocurrir por casos específicos debidamente fundados y motivados bajo criterios de objetividad y, en muchos casos, con la intervención de un órgano jurisdiccional. Además, el acto declarado nulo podía ser subsanable (corregible).

Con la iniciativa de reforma, se busca flexibilizar la posibilidad para que las autoridades administrativas, por sí solas (con previa audiencia ante ellas), puedan declarar la nulidad o revocar sus actos de manera más sencilla e, incluso, bajo criterios que pudieran resultar subjetivos, lo que resta seguridad jurídica a los particulares. Ello sería aplicable a cualquier acto administrativo en donde este ordenamiento sea aplicable: una licencia, permiso, autorización sanitaria, etc. Además, la nulidad implicaría la inexistencia del acto sin posibilidad de ser subsanado.

3. Eliminación de resarcimiento de daños o perjuicios. Se prevé como adición en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (salvo los casos previstos en otras leyes) que no procederá el resarcimiento de daños o perjuicios cuando⁶: i) Tratándose de contratistas, concesionarios o permisionarios que incumplan con las obligaciones señaladas en las leyes respectivas o cuando no se hubiese realizado ningún acto tendiente a dar cumplimiento al objetivo principal del instrumento jurídico; ii) la revocación o terminación anticipada se motive en hechos o actos de interés público, general o social, o en la seguridad e integridad de las personas e instituciones nacionales; iii) Se hubiesen ejecutado las operaciones del instrumento jurídico y recuperado la inversión.

Así, se establece en la iniciativa cuándo no procede un resarcimiento, pero se busca que sea en una norma aplicable a todas las materias administrativas (salvo las excluidas) como es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ello se traduciría en que la autoridad, ante una solicitud de resarcimiento de daños y perjuicios, puede alegar un previo incumplimiento del contratista, que el mismo no cumplió con el objetivo del instrumento jurídico, que el contratista hubiese recuperado su inversión (elimina perjuicios, entendidos como las ganancias lícitas derivadas de una actividad) o se trate de hechos o actos de interés público (que es un concepto jurídico indeterminado y cuya interpretación quedaría sujeta, en primer término, a lo que disponga el Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que ello pueda ser objeto de impugnación en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o ante el Poder Judicial de la Federación).

La iniciativa de reforma se traduce en una protección al Estado para no realizar indemnizaciones en ciertos casos que resultan genéricos y subjetivos. Además, no debe perderse de vista que, aunque se indique que en caso de reclamaciones de pagos

⁵ Artículo 11, fracción VI de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

⁶ Artículo 11 Bis de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

derivados de la actividad administrativa irregular del Estado se procederá en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el mismo Decreto prevé como reforma a esta última ley⁷, la eliminación de la definición de actividad irregular de Estado, lo que deja en manos del Poder Ejecutivo (y finalmente en los órganos jurisdiccionales), determinar qué es actividad irregular.

4. Cambios en materia de contrataciones públicas. Se busca reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público⁸, entre otros, en los siguientes aspectos:

4.1. Anticipos. Tratándose de adquisición de insumos y equipos médicos, equipos para la seguridad nacional o pública, así como de maquinaria para el desarrollo y mantenimiento de infraestructura necesaria para prestación de servicios públicos, podrán otorgarse anticipos superiores al 50% del contrato siempre que sea justificado por pronta entrega o precio inferior al del mercado⁹.

4.2 Eliminación parcial del orden de prelación del carácter de la licitación pública. Se permite que puedan realizarse licitaciones internacionales abiertas cuando, en adición a las causales vigentes:

- i) Con la investigación de mercado se acredite que internacionalmente se obtienen mejores condiciones en cuando precio, cantidad, calidad y oportunidad;
- ii) Conforme a la investigación de mercado se advierta que no exista oferta de proveedores nacionales; o,
- iii) Se acredite colusión o contubernio para obligar a la Administración Pública Federal para adquirir bienes o servicios que no aseguren al Estado las mejores condiciones en cuando a precio, calidad, financiamiento u oportunidad¹⁰.

En realidad, se busca legalizar una cuestión que en la práctica ya ha realizado la Administración Pública de manera repetida, es decir, el realizar procedimientos de contratación (ya sea mediante licitación o inclusive bajo estudios de mercado con adjudicación directa) sin respetar el orden de prelación, sino acudiendo directamente a licitaciones internacionales abiertas. Así, la iniciativa busca privilegiar la realización de licitaciones internacionales abiertas donde puede participar personas y bienes de cualquier nacionalidad, teniendo un margen preferencial en precio el producto que cumpla con el 65% del grado de integración nacional (preferencia sólo aplicable en contra de bienes no

⁷ Artículo 1 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Se propone eliminar el segundo párrafo que establecía la definición de actividad irregular como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

⁸ Similares cambios para la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, pero en el caso de esta última existen algunas cuestiones adicionales para proyectos de infraestructura pública, tales como facilitar la obtención de autorizaciones o permisos.

⁹ Artículo 13 de la iniciativa de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

¹⁰ Artículo 28, fracción III de la iniciativa de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

cubiertos por tratado internacional, no así respecto de bienes internacionales que cumplan con las reglas de origen de los tratados).

Asimismo, si la Administración pública “acredita” (no se establece la forma de acreditación) la existencia de colusión o contubernio, también puede acudir a licitación internacional abierta. Podría considerarse que se trata de la figura de colusión o participación ilícita a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas o las prácticas monopólicas a que se refiere la Ley Federal de Competencia Económica, lo que en cualquier caso no es establecido y requiere de interpretación.

4.3 Sanciones. Se establece que las sanciones aplicables a las infracciones previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público son independientes de las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Es decir, se podrá sancionar en más de una ocasión -con multas o inhabilitaciones- por la sola comisión de una infracción (cabe señalar que varias de las infracciones previstas en ambas leyes son similares, tales como presentar información falsa, actuar con dolo o mala fe, entre otras)¹¹.

4.5 Cláusula “exorbitante”. Se propone establecer la obligación para que los contratos administrativos contengan una cláusula que establezca la terminación anticipada del contrato en los términos del artículo 54 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, siendo obligación del funcionario público incorporar la misma¹².

Consideramos que el impacto resulta relativo (a comparación de otras de las cuestiones comentadas en esta nota), porque se refiere a la obligación de establecer la cláusula, pero en los términos del artículo 54 Bis vigente (que no se propone reformar) y que establece la posibilidad de terminación anticipada por razones de interés general o por causa justificada. Es decir, el cambio es la obligación de citar la cláusula en el contrato (lo que en nuestra opinión sería aplicable se citase o no en el contrato). Esta terminación anticipada podría aplicarse en conjunto con las reformas que prevén las limitaciones al pago de daños y perjuicios.

5. Juicio de lesividad. Este juicio existe en la regulación vigente y en la iniciativa de reforma se propone facilitar su ejercicio, entre otras cuestiones se prevé:

5.1 Definición. Señala que es el promovido por las autoridades para demandar la nulidad de una resolución o acto administrativo favorable a un particular, incluyendo el emanado de una afirmativa ficta, que sean contrarias a la ley o causen un perjuicio a la Administración Pública o lesionen el interés público. Puede ser promovido por las autoridades de la Administración Pública Federal (centralizada o paraestatal)¹³.

5.2 Efectos retroactivos de la nulidad producida por el juicio de lesividad. La normatividad vigente establece que la demanda de lesividad puede ser presentada por la

¹¹ Artículo 80 de la iniciativa de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

¹² Artículo 45, fracción XXII de la iniciativa de reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

¹³ Artículos 1 y 2 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 3 de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

autoridad en el término de 5 años contados a partir de la emisión de la resolución o acto administrativo favorable al particular, pero que, si son de tracto sucesivo, se podrá demandar en cualquier época sin exceder de cinco años, y que los efectos de la sentencia sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda (no afectando lo ocurrido de manera previa a esos cinco años).

La iniciativa de reforma prevé, como diferencia, que tratándose de materia ambiental y sanitaria, los efectos retroactivos desfavorables al particular pueden retrotraerse hasta la fecha en que se haya emitido el acto, es decir, aún más de 5 años de sus últimos efectos (esto puede implicar, entre otras cuestiones, que en tales materias la responsabilidad del particular puede ser mayor a 5 años).

5.3 Autonomía presupuestaria del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La iniciativa busca adicionar disposiciones para la observancia, por parte de ese Tribunal, de la Ley Federal de Austeridad Republicana y Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, estableciendo que debe aprobar una política de austeridad e informe correspondiente y que las remuneraciones que reciban las personas servidoras adscritas al Tribunal no pueden en ningún caso rebasar la remuneración correspondiente al Presidente de la República¹⁴ (cabe señalar que la iniciativa contiene otras reformas similares aplicables a los poderes Legislativo y Judicial, así como a los Organismos Constitucionales Autónomos¹⁵).

6. Expropiación. Se propone eliminar el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley vigente que establece que “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”, es decir, elimina la aplicación de los tratados (al margen de su posible inconstitucionalidad, siendo interpretable si esta eliminación en realidad afecta o no lo dispuesto en los tratados).

7. Exservidores públicos. Se adiciona un párrafo al artículo 24 de la Ley de Austeridad Republicana, en sustitución a uno previo que había sido invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acción de inconstitucionalidad, para prever que es ilícito que exservidores públicos presten servicios de cualquier índole para personas físicas o morales privadas a las que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hubiesen emitido o autorizado contratos o actos administrativos, estableciendo un plazo de 4 a 10 años según el cargo ocupado¹⁶.

Asimismo, se busca modificar la figura de “contratación indebida de exservidores públicos” que, conforme a la normatividad vigente, establece que será sancionado quien contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo y que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicios público y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores.

¹⁴ Artículos 1, 16 y 42 de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

¹⁵ Artículos 1, 5, 7, 9, 15 y 20 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 16 de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Austeridad Republicana, entre otras diversas previstas en el mismo Decreto.

¹⁶ Artículo 24 de la iniciativa de proyecto de reforma a la Ley Federal de Austeridad Republicana.

El cambio propuesto consiste en establecer que la contratación indebida radica en contratar a un ex servidor público que haya supervisado, regulado o respecto del cual haya emitido o autorizado contratos y actos administrativos o que le permita beneficiarse en el mercado o colocarse en situación ventajosa frente a sus competidores, estableciendo un plazo de 4 años para dirección general o gerencia, 6 para unidad administrativa (todos los anteriores aplica ese cargo o equivalente), 8 para subsecretaría, 9 para secretaría y de 10 para presidencia. No se aprecia en la reforma a este ordenamiento referencia al plazo aplicable a servidores de menor rango.

8. Régimen transitorio. Las reformas no aplican a actos administrativos vigentes o en proceso, éstos serían obligatorias una vez que, en su caso, entraran en vigor.

9. Conclusiones. En nuestro concepto, el decreto de reforma busca una mayor intervención estatal. Asimismo, busca facilitar el control de los actos, contratos y permisos, a través de procedimientos simplificados para terminar contratos o revocar autorizaciones, permisos, entre otros, incluso en sede administrativa. Busca también limitar el derecho para reclamar daños y perjuicios.

Algunas de sus disposiciones son intencionalmente subjetivas, para permitir que en primera instancia sea el Poder Ejecutivo (en una segunda lo serán los órganos jurisdiccionales) el que determine qué es interés público, qué es una actividad irregular, entre otras.

Se traduce en una mayor concentración de facultades y atribuciones para el Poder Ejecutivo (que desde luego pueden ser judicializadas) y que en algunos casos -no todos- podrán encontrar incompatibilidad con preceptos Constitucionales o disposiciones contenidas en Tratados Internacionales.

Ello puede generar estado de incertidumbre en los gobernados, dependiendo de la forma en que las autoridades administrativas apliquen la normatividad, pues consideramos que existen potenciales espacios donde pudieran generarse actos arbitrarios (lo mismo puede ocurrir con la normatividad vigente, pero consideramos que la misma, aunque si bien regula un régimen exorbitante y una relación de subordinación, protege a los gobernados mediante disposiciones que brindan mayor certeza y certidumbre jurídicas que lo previsto en la iniciativa para efectos del principio de legalidad).

Ciudad de México, a 12 de abril de 2023