

TRASCENDENCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

CARLA HUERTA*

Sumario: 1. Introducción. 2. El principio de legalidad en el estado de derecho. 3. El desarrollo del principio de legalidad en México. 3.1 Conformación del estado de derecho en México. 3.2 El principio de legalidad. 4. Particularidades del principio de legalidad en el derecho administrativo mexicano. 4.1 La administración pública. 4.2 Los principios del derecho administrativo. 4.3 Evolución del principio de legalidad. 5. La justicia administrativa y la configuración judicial del principio de legalidad. 5.1 Concepto y función de justicia administrativa. 5.2 Antecedentes históricos y conformación de la justicia administrativa en México. 6. Expectativas de transformación del principio de legalidad de la administración. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

TRATAR el principio de legalidad, a pesar de todo lo que se ha escrito sobre el tema, sigue siendo importante, pues como muchas otras instituciones centrales para el derecho, se encuentra en constante transformación. La naturaleza del propio derecho es dinámica en virtud de su objeto, si las conductas cambian, también lo hacen las expectativas respecto del derecho, de modo que es lógico que el sentido del principio de legalidad se deba ajustar a requerimientos de mayor protección de los derechos de los particulares frente a la acción estatal.

Me parece oportuno retomar las palabras de Rolando Tamayo y Salmorán de su *excursus* sobre la jurisprudencia (dogmática) –entendida como interpretación del derecho positivo cuya función específica es su reformulación o reordenación–, pues como advierte, esta tarea presupone ciertos principios fundamentales, esto es,

* Investigadora titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y profesora por asignatura en la Unidad de Postgrado de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 3.

postulados y axiomas del sistema jurídico(1). Especialmente, porque como señala, «el principio de legalidad es presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la “descripción” (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos)(2)», y opera en dos niveles: descriptivo y justificativo, y es especialmente relevante cuando la justificación tiene fuerza normativa. Además, Tamayo sintetiza adecuadamente los aspectos más importantes del principio de legalidad: «(1) es regla de competencia; *i. e.*, en el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad «debe» controlar los actos de los funcionarios (*e. g.*, el exceso o desvío de poder, decisión *ultra vires*, son cuestiones jurídicas)» (3). Estas ideas conforman el núcleo del principio de legalidad y son el punto de partida del análisis que aquí se hará.

La trascendencia del principio de legalidad es patente, ya que como bien dice Rolando Tamayo, también es presupuesto de la doctrina del constitucionalismo; para él, el principio de constitucionalidad «no es sino un caso especial de legalidad (4)». Agrega, y con mucha razón, que hablar de estado de derecho y de debido proceso, son otras formas de hablar de legalidad; en su opinión, son pretensiones o reclamos que se basan en ese principio (5). Aun así, conviene comenzar el estudio del principio de legalidad revisando el concepto de estado de derecho para determinar su función en el marco del mismo.

Una adecuada explicación del sentido y alcance del principio de legalidad en el ámbito de la administración pública en México requiere de una sucinta descripción de la conformación del Estado mexicano. De algunos aspectos tan solo, pues el derecho mexicano se encuentra en una fase de transición; se han realizado, y seguirán haciéndose, reformas importantes a la Constitución mexicana. En consecuencia, el énfasis se hará en el análisis conceptual, histórico y jurisprudencial para mostrar la forma en que el principio de legalidad ha evolucionado y cómo se compone en la actualidad. En virtud de los principios de interdependencia y progresividad de los derechos humanos, en la medida en que el principio de legalidad –además de limitar la actuación de la autoridad y preservar el sistema jurídico– tiene una función protectora de derechos, aunque las reformas modificarán la administración pública es improbable que se restrinja el sentido y alcance del principio de legalidad.

El sustento de la administración pública procede de un fenómeno complejo: el Estado, que se conforma por elementos jurídicos y políticos. De modo que para comprender el desarrollo y funcionamiento del principio de legalidad en el ámbito de la administración pública y de la justicia administrativa en México conviene tomar en cuenta como señalaba Kelsen, que la comprensión del concepto de Estado requiere la consideración de las relaciones entre el derecho y el poder(6). Sobre todo, porque la función del principio de legalidad se vincula al derecho positivo, a

(1) TAMAYO Y SALMORÁN, R., *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente*, UNAM, México, 2005, pp. 210-211.

(2) *Ibidem*, p. 214.

(3) *Idem*.

(4) *Idem*.

(5) *Idem*.

(6) Kelsen menciona la pluralidad de significados que el concepto de Estado puede tener, por lo que sugiere una aproximación metodológica al problema específico que se aborda, más que intentar

la limitación y al control del ejercicio del poder por los órganos del Estado facultados para ejercer determinadas atribuciones.

La administración pública se integra tanto por los órganos de ejecución de las decisiones administrativas como por los que ejercen la jurisdicción administrativa, y todas sus decisiones y resoluciones deben ajustarse a los principios rectores del estado de derecho. Esto se debe a que en un Estado constitucional el ejercicio de la función administrativa se ha de realizar en el marco de los ejes básicos que conforman la estructura de una Constitución: los derechos fundamentales, la división de poderes, y el control de la constitucionalidad (7), ya que integran el parámetro de supervisión y control de la acción administrativa en un estado de derecho cuya evaluación se hace primordialmente en términos del principio de legalidad.

Hoy en día, el principio de división de poderes se actualiza mediante una distribución de funciones hecha a partir de una Constitución que además prevé medios de control de su ejercicio. El propósito es lograr un equilibrio en el desempeño de las funciones, así como evitar la invasión de esferas de competencia, y el abuso por parte de la autoridad. A tal efecto se implementa el principio de legalidad como criterio rector de la actividad de la autoridad —aunque no sea el único—, cuyo desempeño debe tomar en cuenta los derechos y libertades fundamentales protegidos jurídicamente para garantizar la autonomía de las personas, puesto que estos tienen adicionalmente el carácter de límites al ejercicio del poder.

Dado que la mera limitación de las funciones estatales no basta para controlar el ejercicio del poder, los sistemas jurídicos establecen órganos para resolver los conflictos entre los particulares y la autoridad, así como para controlar la validez de sus actos y su conformidad con el orden constitucional (8). La implementación de los medios de impartición de justicia en el ámbito de la administración pública puede adoptar distintas formas y depende del diseño institucional por el que en cada Estado se opte.

2. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL ESTADO DE DERECHO

Dado que el principio de legalidad tiene un papel fundamental en el estado de derecho conviene comenzar por delimitarlo, aunque sin pretender dar una definición, ni determinar todos los elementos específicos que lo integran. Se puede decir que el «estado de derecho», además de constituir un ideal que se ha desarrollado históricamente en el ámbito del derecho, en general es entendido como el conjunto de disposiciones jurídicas y decisiones judiciales que tienen por objeto el control

proporcionar una definición ideal; sugerencia que me parece oportuna. Kelsen, H., *Teoría General del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2008, p. 6.

(7) Aquí se hace referencia a la estructura interna de una Constitución contemporánea, véase HUERTA, C. *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pp. 58-61.

(8) El derecho prevé disposiciones que determinan su ámbito de actuación y así limitan la acción de la autoridad, asimismo se incluyen medios de control para la supervisión del ejercicio de sus competencias. Sobre la diferencia entre control y limitación véase HUERTA, C., *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2010, pp. 45-48.

del poder ejercido por un gobierno con base en el principio de división del poder para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades individuales, y hoy en día en usual asociarlo también a la democracia.

En vista de que la idea de un estado de derecho surge como una reacción frente modelo de estado policía y al absolutismo con el objetivo de evitar el abuso de poder, la limitación y el control del poder es central. El cambio de modelo se realizó para regular y así limitar el ejercicio del poder por los gobernantes, así como para controlar la ejecución de sus decisiones por la administración pública. Por esa razón, el primer elemento de este modelo es la división del poder, tradicionalmente entendida como la separación y distinción de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial entre distintos órganos del Estado. En consecuencia, la acción estatal debe sujetarse al derecho, y, por ende, realizarse conforme al principio de legalidad.

Por ello se identifica al estado de derecho con la legalidad, pues es el principal criterio de validez de la actividad de la autoridad, sea administrativa, normativa o jurisdiccional, dado que todos los actos de autoridad deben sujetarse a la ley. El principio de legalidad debe además garantizar el principio de seguridad jurídica, pues se complementan como valores fundamentales del estado de derecho. La seguridad jurídica se provee mediante el establecimiento de normas generales y abstractas, que sean permanentes y conocidas, ya que el derecho debe hacer posible mediante sus normas la protección de los derechos y libertades de las personas. Además, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado, la reserva de ley también forma parte de la garantía de seguridad jurídica, especialmente en el ámbito sancionatorio, pues obliga al legislador a determinar el marco en el cual se desarrolla tanto la actividad normativa de la autoridad administrativa, como sus actos de aplicación(9).

Con fundamento en el ideal liberal se fue desarrollado la pretensión de un Estado que opera conforme a derecho y que cuenta con normas que controlan el ejercicio del poder. Para el constitucionalismo contemporáneo el estado de derecho se ha convertido en el principal criterio de evaluación de la validez y alcance de la acción de la autoridad; un parámetro no del todo delimitado dada su continua evolución. No obstante, se puede decir que actualmente el estado de derecho se funda en tres presupuestos: la supremacía constitucional, la distribución funcional y la salvaguarda de los derechos fundamentales que son centrales para el control de la actuación estatal.

A partir de estos presupuestos se desarrollan los principios que rigen la actividad administrativa como el de legalidad que incluye al menos: los de sujeción a la ley, de facultades expresas y competencia estricta, de interdicción de la arbitrariedad y de no aplicación retroactiva de las leyes, y que se complementa con el de seguridad jurídica. La supremacía constitucional es determinante pues supone que un sistema jurídico se desarrolla y organiza a partir de una primera norma jurídica, una Constitución, que es el parámetro último de validez de sus normas y de los actos de autoridad(10). A partir de la noción de supremacía se desarrolla un siste-

(9) Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 12 de septiembre de 2014, Rubro: Derecho administrativo sancionador. Evolución del principio de legalidad a la luz de sus fines.

(10) En México la supremacía constitucional está prevista en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal). Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

ma de control de conformidad con la norma constitucional de la actividad estatal, incluidos por supuesto, los actos administrativos, lo que en un estado de derecho refuerza el control de legalidad.

El segundo presupuesto se desarrolla a partir de la clásica teoría de la división de poderes que propugna el equilibrio en el ejercicio del poder por medio de una distribución funcional entre los distintos órganos estatales estableciendo frenos y contrapesos. La distribución de funciones es prevista en el sistema jurídico junto con medios de control que disuadan la invasión de esferas competenciales, así como que la autoridad actúe sin las facultades correspondientes o abuse de las atribuidas por el derecho (11).

La separación de poderes es un principio de organización política que en su versión formal dispone que los órganos del Estado pueden ser determinados por tres distintas funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Por ello, en algún momento el control judicial del poder Legislativo llegó a ser considerado como un quebranto al principio de división de poderes. Lo mismo ocurrió con la competencia de control del poder Judicial del acto administrativo que se consideraba más bien como propia de la autoridad administrativa. En México este principio en su sentido formal no es tajante, ya que existen órganos autónomos que realizan funciones específicas (12). Los límites al ejercicio del poder son establecidos por los órganos constituyente y legislativos, y el control jurídico de dichos límites es ejercido por los órganos jurisdiccionales.

La manera en que la distribución de competencia se hace constitucionalmente depende de la forma de Estado, principalmente por lo que a la transferencia de funciones se refiere, esto es, a la descentralización territorial o funcional. Así, conforme al principio de distribución de funciones se atribuyen competencias a las autoridades que deben actuar conforme a las facultades expresas atribuidas. Este es un elemento central del principio de legalidad, dado que la autoridad debe ser competente y sus facultades deben estar claramente delimitadas. En consecuencia, en un estado de derecho, en virtud del principio de legalidad, la delegación de facultades solamente es posible si se encuentra prevista en una norma habilitante expresa (13).

Pero si bien, el estado de derecho se funda en una distribución de funciones, este principio debe garantizar la libertad y la sujeción a la ley además de organizar el Estado. El principio de legalidad es, por lo tanto, la directriz de los actos de aplicación del derecho que va aparejado de la seguridad jurídica, dos valores inherentes al estado de derecho. En consecuencia, el principio de legalidad se instituye como marco de la acción administrativa, así como de las resoluciones de los tribunales en su calidad de actos de aplicación de la ley.

(11) La controversia constitucional regulada en el artículo 105 de la Constitución federal es un medio de control de la constitucionalidad cuya función es resolver conflictos concretos entre diversos órganos de la Federación por invasión de esferas competenciales. El objetivo de este medio de control es preservar la distribución funcional hecha por la Constitución.

(12) A modo de ejemplo, se mencionan el Banco de México o el Instituto Nacional Electoral. A la fecha aún operan otros, pero es posible que próximamente su estatus sea modificado.

(13) Para poder considerar que la delegación de facultades se realiza conforme al principio de legalidad, uno de los «requisitos de índole legal» es la titularidad del órgano delegante «de dos facultades, una que será transferida y otra la de delegar». Jurisprudencia Tesis 661, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Octava Época, Tomo III, Parte TCC, p. 482. Rubro: Delegación de facultades.

El tercer presupuesto del estado de derecho, esto es, la protección de los derechos fundamentales da lugar al control jurisdiccional y a la justicia administrativa. Para proteger los derechos de los particulares se prevén límites a la discrecionalidad y al margen de apreciación de la autoridad administrativa, así como remedios contra la arbitrariedad de la autoridad. Las disposiciones que prevén limitaciones al ejercicio de las facultades de la autoridad se complementan en un sistema jurídico con derechos de acción que hacen posible que los particulares puedan combatir estos actos. El control de legalidad y de la jerarquía normativa corresponde a tribunales especializados y se efectúa según los principios de primacía de la ley y reserva de ley.

En suma, y siguiendo a Elías Díaz, podemos decir que la idea de estado de derecho incluye la distribución de funciones, el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales, la sujeción al derecho y, sobre todo, la legalidad de la acción de la administración pública (14). Aunque otros principios jurídicos de suma relevancia para el estado de derecho se relacionan con el de legalidad, como el de seguridad jurídica ya mencionado o el de debido proceso, estos principios solamente se tratarán en relación con el principio de legalidad.

3. EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MÉXICO

3.1 CONFORMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Desde la perspectiva jurídica, la fundación del Estado mexicano en el siglo XIX tiene como objetivo, además de la Independencia, la conformación de un estado de derecho. Esto se debe a la influencia del movimiento constitucionalista que inicia a fines del siglo XVIII y que se desarrolla de acuerdo con una idea de control del poder y de su sujeción a la ley. Aunque durante el siglo XIX se intentaron distintas formas de gobierno, el modelo que presidió el diseño constitucional fue el de estado de derecho.

Si bien los antecedentes del estado constitucional en México se encuentran en Constitución de Cádiz de 1812 y en la de Apatzingán de 1814 (15) que establecían la división del poder, solamente podemos hablar del estado de derecho en sentido estricto a partir de la promulgación de la Constitución de 1824 (16), que contenía una serie de disposiciones relativas a la división de poderes, a derechos fundamentales, al control del poder, al control de la constitucionalidad e incluso, a la seguridad jurídica (17).

(14) DÍAZ, E., *Estado de Derecho*, Taurus, Madrid, 1998, p. 44.

(15) Formalmente promulgada como «Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana» el 22 de octubre de 1814.

(16) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada el 4 de octubre de 1824.

(17) A partir de un análisis sistemático es posible concluir que en la Constitución de 1824 la seguridad jurídica se sustentaba en la división de poderes, la garantía de los derechos fundamentales, en la publicidad de las normas (artículos 110, I y 161, IX), así como en la sujeción a las leyes del congreso (artículo 110, I).

La Constitución de Cádiz adopta como forma de gobierno la monarquía moderada hereditaria y la regula de manera específica, mientras que la de Apatzingán, aunque preveía en su artículo 12 la división del poder no establecía expresamente una forma de gobierno. El federalismo aparece posteriormente junto con las ideas liberales de secularización del poder, unidad de jurisdicción y un régimen de libertades. La propuesta de dividir el poder entre el poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial es constante en las normas fundamentales del siglo XIX en México, aunque se ensayaron diversos modelos. En 1824 la división del poder se complementó con otro elemento: el de división territorial de la competencia entre los estados y la federación (18).

En materia de derechos fundamentales resulta más vanguardista la Constitución de Apatzingán que la de Cádiz, pues proclama los valores liberales al proteger la igualdad, la seguridad, la propiedad privada y la libertad, aunque los derechos solamente los atribuyó a los ciudadanos. Cabe destacar que el Estado garantizaba el ejercicio de los derechos fundamentales y regulaba medios de protección de la autonomía de las personas. En la Constitución de 1824 se previó un sistema de control para la tutela de las normas constitucionales conformado por un control realizado por el Congreso Federal (art. 38, fracción IV), y la competencia de la Suprema Corte Federal «para decidir de las infracciones de la Constitución y leyes federales» (art. 137, fracción V, inciso 6). En 1836, las Siete Leyes Constitucionales crearon el «Supremo Poder Conservador» como medio de control político para proteger las normas constitucionales y las garantías individuales. El juicio de amparo –un sistema de defensa de los derechos fundamentales en vigor en México–, es resultado de una larga evolución que se origina en la Constitución de Yucatán de 1841, y se plasma a nivel nacional en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en la Constitución de 1857 (19).

El proyecto liberal pretendía poner fin a las bases en que se había sustentado el antiguo régimen, terminando con la influencia política y económica de la Iglesia –aunque en realidad la Iglesia tuvo un rol importante durante gran parte del siglo XIX– en aras de la libertad individual y de conciencia. Para transitar hacia el estado de derecho debían admitirse como fundamentos de la administración de justicia, tanto el principio de seguridad jurídica, como el de igualdad ante la ley. Así, la motivación de la sentencia se convierte en un postulado básico para la garantía de los derechos y libertades fundamentales. El sometimiento a la ley se erige entonces en condición indispensable para transitar al estado de derecho, y así se establece el requisito de legalidad como deber de fundamentar las decisiones.

A pesar de los altibajos sufridos como consecuencia de las divergencias entre los proyectos liberal y conservador se considera que el sistema jurídico mexicano

(18) De esta manera se adoptó un modelo aún más complejo, pues como señala Loewenstein, combinar el presidencialismo con el federalismo «supone también el difícil intento de establecer, en base territorial, un equilibrio entre contrapuestos intereses del poder.» Esta es una de las razones de la inestabilidad durante el siglo XIX, pues se transitó en varias ocasiones del federalismo al centralismo y de regreso. A partir de 1857 la organización política federal se consolida, y es la que se mantiene actualmente. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, trad. de A. Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1989, p. 139.

(19) Sobre el amparo véase FIX ZAMUDIO, H. y FERRER MAC-GREGOR, E., «El derecho de amparo en México», en Fix Zamudio, H. y Ferrer Mac-Gregor, E. (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, México, 2006, pp. 461-466.

se consolida en 1857. En la Constitución otorgada el 5 de febrero de ese año se establece la estructura del actual Estado mexicano, y se prevén derechos fundamentales, la división del poder, así como el control de la constitucionalidad. Esta Constitución marca el final de un proceso cuyo objetivo era formar un país independiente conforme a los postulados del estado de derecho y desarrollar un sistema jurídico-político integrado por normas creadas conforme a una Constitución.

No obstante, la primera década del siglo xx estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos que llevan a una serie de movimientos que se conocen como la Revolución Mexicana. Al restablecerse el orden se plantean en el Congreso Constituyente «nuevos comienzos», esto es, la modificación de instituciones que inciden especialmente en los aspectos sociales (educación, propiedad y trabajo). En el texto constitucional, sin embargo, se conservaron prácticamente sin modificación, los postulados del estado de derecho: la división del poder y los derechos fundamentales. Así finalmente el modelo de estado de derecho sustentado en las propuestas ideológicas del movimiento constitucionalista del siglo xix quedó plasmado en la Constitución en 1917.

3.2 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En el derecho mexicano podemos ya encontrar el principio de legalidad en la Constitución de 1824, previsto entre las facultades del presidente de la república en relación con el derecho a una justicia pronta previsto en su artículo 110, fracción XIX, pues establecía la obligación de que las sentencias fueran «ejecutadas según las leyes».

Como bien afirma Jorge Fernández Ruíz el principio de legalidad además de ser una máxima fundamental del derecho administrativo y del derecho en general, lo es de todo estado de derecho. En cuanto a la sujeción a la legalidad señala que el principio de legalidad tiene dos sentidos distintos: uno positivo y uno negativo. En el sentido positivo se funda en la máxima latina: *quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur* que expresa que: «lo que no está permitido se considera prohibido» (20). Este principio se utiliza hoy en día como regla de clausura para determinar la competencia de la autoridad, y se conoce como principio de vinculación positiva o de juridicidad, dado que la autoridad sólo puede actuar lícitamente con fundamento en una atribución expresa. En sentido negativo, en cambio, se sustenta en la máxima: *permissum videtur in omne quod non prohibitum; quae non sunt prohibita, permissae intelliguntur*, cuyo significado es que lo que no está prohibido está permitido.

En el derecho administrativo mexicano se emplean ambos sentidos del principio de legalidad, el primero rige a los órganos del Estado por lo que la autoridad debe actuar siempre conforme a su expresa competencia, mientras que el segundo, si bien se refiere a la ausencia de una prohibición legal para los particulares y opera como regla de clausura de su esfera de acción, su función es limitar la acción de la autoridad administrativa para evitar intervenciones no justificadas en

(20) FERNÁNDEZ RUÍZ, J., *Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016, pp. 65-66.

disposición expresa. Con fundamento en el sentido positivo, la SCJN ha sostenido que el principio de legalidad significa que la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le permite (21).

A partir de esa ya clásica formulación del principio de legalidad se postula que la ley es fundamento de toda la actuación de la administración, establece así la vinculación a la ley, por lo tanto, cualquier acto u omisión en exceso o defecto de su competencia se considera como una vulneración del principio de legalidad. Como la actuación administrativa debe someterse al derecho, en el sistema jurídico se prevén también un régimen disciplinario, así como medios de control administrativo y jurisdiccional de la acción administrativa.

Por lo que a la configuración jurisprudencial y desarrollo del principio de legalidad se refiere, tomando en cuenta que el principio de legalidad es fundamental para el estado de derecho, la SCJN ha explicitado la forma en que dicho principio se ha de comprender en la actualidad. El cambio en el alcance y fundamentos de este principio se percibe en la interpretación que la Corte hace del primer enunciado del párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución federal), puesto que:

«el principio de legalidad funciona como límite y control de las conductas de las autoridades en tanto permite su actuación sólo cuando su proceder se ajuste a la forma, términos y respeto de los derechos y valores reconocidos en favor de las personas, de forma que la legislación ordinaria debe estar en armonía y sujeta a lo previsto en normas constitucionales y tratados internacionales, así como a su interpretación realizada por órganos autorizados para tal efecto. Así se entiende que “las autoridades sólo podrán actuar conforme la ley lo permita” (22).»

Este criterio de la SCJN ha llevado a una ampliación significativa del principio de legalidad más allá del sentido usual como mera sujeción a la ley al requerir la coherencia de la acción de la autoridad administrativa con el sistema jurídico y a la consideración del derecho internacional en materia de derechos humanos y su interpretación vinculante en México; como corresponde tras la reforma constitucional de 2011.

Como bien señala Fernández Ruíz, el artículo 16 constitucional incorpora expresamente el principio de legalidad al sistema jurídico mexicano «al imponer tres condiciones a todo acto de autoridad que implique molestia al gobernado: i) que se exprese por escrito, ii) que provenga de autoridad competente, y iii) que se funde y motive la causa legal del procedimiento (23).» La jurisprudencia habla de

(21) El sentido del principio de legalidad es muy claro para la Corte como se puede ver ya en esta tesis de 1936, pues señala que: «No es exacto que las autoridades administrativas pueden hacer todo lo que la ley no les prohíba, y por el contrario, sólo tienen las facultades que expresamente les conceden las leyes». Además, sostiene que: «En principio, las funciones públicas son indelegables, ..., salvo excepción prevista en ley». Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIX, p. 793. Rubro: Autoridades, Facultades de las (Tierras Ociosas).

(22) Énfasis añadido. Tesis de Jurisprudencia PR. C. CS. J/29 C (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima época, 5 de abril de 2024, Rubro: Principio de definitividad en el juicio de amparo. La facultad de los jueces ordinarios de ejercer control difuso sobre disposiciones generales, no justifica inaplicar ni excluir la excepción a ese principio.

(23) FERNÁNDEZ RUÍZ, *op. cit.* (nota 20), p. 66.

requisitos del acto (24); las puntuales exigencias previstas en dicho artículo permiten verificar su cumplimiento.

En realidad, el principio de legalidad es mucho más amplio. Para identificarlo en la Constitución federal, en México hay que hacer referencia a los artículos 14 y 16, pues en el 14 encontramos los principios de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), de debido proceso, así como los de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*) y de tipicidad (*nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*) (25). En el de tipicidad la SCJN ha sustentado el principio de taxatividad que prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas. La tipicidad es otro elemento del principio de legalidad del que en materia sancionatoria se desprende la taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco. Este requerimiento vincula en primer lugar al legislador quien al elaborar el supuesto de hecho debe evitar la vaguedad y la imprecisión, por lo que los supuestos de hecho deben ser cerrados; el objetivo es no abrir espacios a la arbitrariedad.

La SCJN ha sostenido que los principios de no retroactividad de las leyes, así como el de reserva de ley integran el de legalidad (26). Asimismo, podemos encontrar en la jurisprudencia el criterio conforme al cual del principio de legalidad se «derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma» (27). Esto haría a estos principios parte del de legalidad y se podrían considerar, por lo tanto, como principios dependientes (28). También es el caso del principio de la taxatividad que la SCJN califica como subprincipio del de legalidad (29).

En síntesis, en los artículos 14 y 16 constitucionales –que se pueden considerar como el fundamento jurídico del principio de legalidad–, además de encontrar previstos diversos derechos fundamentales y garantías, podemos identificar varios de sus elementos, o subprincipios como también han sido llamados, como son los de: sujeción a la ley y taxatividad (en virtud de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica a la ley), competencia expresa, deber de funda-

(24) Tesis aislada IV.2o. A.51 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 28 de febrero de 2014. Rubro: Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional.

(25) El principio de tipicidad se infiere del artículo 14 de la Constitución federal que dispone sobre el proceso que: «En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.» El sentido de esta disposición se hace extensivo a la materia sancionatoria en general. La jurisprudencia cita con frecuencia estos principios en su formulación en latín.

(26) Acción de Inconstitucionalidad 52/2021, Pleno, Undécima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 14 de julio de 2023, párr. 42.

(27) Así lo ha mantenido la doctrina, y la jurisprudencia ha reiterado que la existencia previa de una ley es condición del ejercicio de la facultad reglamentaria, Tesis: P/J. 79/2009, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, p. 1067, Rubro: Facultad reglamentaria del poder ejecutivo federal. Sus principios y limitaciones.

(28) Aunque son elementos del principio de legalidad son considerados como subprincipios porque hacen referencia a un aspecto preciso, pues se refieren a una parte específica solamente.

(29) En virtud de este principio surge la obligación de que «las normas sancionadoras describan con suficiente precisión las conductas que están prohibidas y las sanciones aplicables a quienes incurran en ellas. Acción de Inconstitucionalidad 194/2020, Pleno. Undécima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 7 de marzo de 2023, párrs. 27 y 30.

mentación y motivación de los actos de autoridad, no retroactividad, así como la interdicción de la arbitrariedad entre otros.

4. PARTICULARIDADES DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

El principio de legalidad que rige en un estado de derecho adquiere ciertas particularidades en el ámbito de la administración pública, esto se debe a su organización, así como a las funciones que realiza. Al hablar de la función administrativa se hace referencia al ejercicio de poder estatal por los órganos del poder Ejecutivo, y consiste tanto en la ejecución de actos materiales, como en la determinación de situaciones jurídicas individuales. La administración pública cuenta también con facultades normativas, como la reglamentaria, cuyo ejercicio debe sujetarse a los principios de legalidad y reserva de ley en virtud del principio de subordinación a la ley. La existencia previa de la ley que desarrolle un reglamento es un elemento característico del principio de legalidad. La forma de Estado también influye en el desarrollo e implementación del principio de legalidad.

4.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si bien, la estructura y forma de operación de la administración pública en México tienen sus orígenes en el derecho colonial español, sus características propias se desarrollan a partir de la independencia de México. Un elemento importante en la explicación de la integración e implementación del principio de legalidad en el ámbito de la administración pública es el federalismo.

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución federal, México se constituye como una república representativa, democrática, laica y federal «compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.» El énfasis en la forma de Estado federal es indispensable, ya que la compleja organización del sistema federal da lugar a aspectos distintivos del ejercicio de la función administrativa en el país, así como respecto del principio de legalidad. La Constitución federal distribuye funciones entre los ámbitos federal, local, municipal y de los pueblos y comunidades indígenas (30).

Dada la distribución competencial hecha por la Constitución federal en México coexisten una administración pública federal junto con las de las entidades federativas, y las de los municipios que de conformidad con los artículos 115, 116 y 122 cuentan con facultades para la ejecución de las tareas administrativas de su compe-

(30) El tema solamente se tratará en relación con la administración pública, para un análisis de la fórmula de distribución competencial, la atribución específica de funciones y de sus diversos tipos véase HUERTA, C., «El sistema jurídico en el marco del federalismo mexicano actual. El laberinto de las potestades normativas», en Serna de la Garza, J. M. (coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2022, pp. 1-46.

tencia. También cuentan con autonomía normativa y de ejecución, en sus respectivas esferas de actuación (31). En esas disposiciones se fundamenta la independencia de sus administraciones públicas (32). No obstante, aunque los municipios pueden autorregularse en las materias de su competencia, están subordinados a las entidades federativas, ya que su potestad normativa está delimitada por las leyes estatales que regulan los municipios. El ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos está sujeta al principio de legalidad y deben conformarse a la Constitución federal, a las leyes federales y a las disposiciones locales aplicables (33). A pesar de que en México se pueden distinguir diversas esferas independientes de administración pública, el análisis del principio de legalidad solamente se hará con base en disposiciones federales.

En la Constitución mexicana se encuentran pocas disposiciones relativas al funcionamiento de la administración pública, no obstante, en los últimos decenios se habían hecho reformas encaminadas a fortalecer el estado de derecho que mostraban una propensión hacia una administración más eficiente y responsable (34), principalmente en términos de legalidad, así como de una jurisdicción contencioso administrativa autónoma.

En México la administración pública federal no forma parte del poder Ejecutivo, aunque depende de él. Las facultades en materia administrativa de quien ejerza como presidente de la República se encuentran previstas en el artículo 89 constitucional. En su fracción primera se encuentra la facultad del presidente para proveer a la «exacta observancia» de la ley en la esfera administrativa que incluye tanto la función administrativa como la normativa, pues le atribuye la facultad reglamentaria que se debe ejercer conforme al principio de reserva de ley (35). Además, del principio de atribución expresa de facultades que es un elemento del de legalidad, se infiere la prohibición de la delegación de facultades por vía reglamentaria. En consecuencia, conforme al principio de legalidad, las facultades de la autoridad administrativa se deben sustentar en la ley y toda forma de delegación debe estar expresamente autorizada en ley.

De conformidad con los artículos 90 de la Constitución federal y 1.º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (36) la administración pública federal se conforma por la administración pública centralizada y la paraes-

(31) En los artículos 117 y 118 de la Constitución federal se prevén diversas prohibiciones y limitaciones a las potestades de las entidades federativas.

(32) Un ejemplo de autonomía normativa que da lugar diversas formas de actuar en la administración pública local es la regulación e implementación del silencio administrativo. Véase HUERTA, C. y ROBLES, R., «El silencio administrativo en México», *Revista de Derecho Administrativo-RDA*, No. 141, mayo-junio 2022, pp. 3-15.

(33) En los municipios, conforme al artículo 115 constitucional, fracción II, 2do. párr., los ayuntamientos pueden expedir «los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal».

(34) Esto se percibe principalmente en establecimiento de mecanismos de control. Para una síntesis de las reformas véase SOBERANES DÍEZ, J. M., *Las reformas a la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2020, pp. 91-93.

(35) El principio de reserva de ley se funda en esta misma disposición dada la subordinación y dependencia de las normas reglamentarias.

(36) Publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976.

tatal, esto es, los órganos y mecanismos de colaboración que ejercen actividades competencia del poder Ejecutivo para el buen funcionamiento de la administración pública federal (37). Forman parte de la administración pública centralizada la oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los órganos reguladores coordinados.

Corresponde a la administración pública administrar y coordinar los recursos del Estado para lograr ciertos objetivos. Su organización se caracteriza por la dirección, la coordinación, la finalidad, la planeación, así como la evaluación y el control de la actividad de administrativa. Toda su actuación debe adecuarse al principio de legalidad y a la correcta aplicación de la ley y realizarse tomando en cuenta el interés público conforme a lo previsto en la Constitución y las leyes (38).

Para asegurar el acatamiento del principio de legalidad se han implementado en los sistemas jurídicos medios de control que dan lugar a la responsabilidad administrativa que va aparejada de las sanciones respectivas. El abuso de autoridad, y el exceso en el ejercicio de sus facultades también son causas de responsabilidad administrativa. En consecuencia, los actos administrativos irregulares pueden ser anulados; el control jurídico de los actos administrativos es una garantía para los particulares de la corrección de las decisiones administrativas.

4.2 LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

En el derecho administrativo se invocan diversos principios aplicables al procedimiento y al proceso administrativos que tienen cabida en la mayoría de los sistemas jurídicos, algunos de estos en la actualidad tienen su fuente en disposiciones emanadas de órganos supranacionales. En México, los principios del derecho administrativo se originan en el derecho positivo, la costumbre administrativa, la jurisprudencia, así como en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El principio de legalidad se encuentra previsto en la Constitución federal y se complementa con lo previsto en los tratados internacionales celebrados, así como por la jurisprudencia nacional e internacional que lo ha desarrollado.

Con el término principio en el derecho se hace referencia en general a una serie de valores, máximas, reglas e instituciones jurídicas relevantes para el derecho (39). El principio de legalidad tienen carácter normativo, pues guía las conductas de la autoridad, es una regla que preside el derecho, tanto su creación como su aplicación. Es el principal criterio de la evaluación de la validez de todo acto de autori-

(37) Las instituciones centralizadas realizan actividades propiamente de autoridad. La administración paraestatal se conforma por organismos descentralizados que realizan funciones auxiliares como, por ejemplo, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

(38) Así lo prevé el artículo 3.º, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

(39) Considero que el uso del término «principio» en el derecho permite distinguir cuatro clases distintas. Véase HUERTA, C., «El derecho como sistema de normas», en Vega, J. (coord.), *Manual de Filosofía del Derecho*, Tirant Lo Blanch, México, 2022, pp. 95-99, y HUERTA, C., *Conflictos Normativos*, 2da. edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, pp. 192-196.

dad, por lo que se debe desarrollar y ajustar a los nuevos parámetros para el control del poder. Algunos principios son aplicables al derecho en general, otros son más bien sectoriales. Fernández Ruiz considera que de los múltiples principios del derecho «descuellan en el derecho administrativo, los de buena fe, debido procedimiento, legalidad, moralidad administrativa, seguridad jurídica y supremacía del interés público sobre el interés privado (40).»

En el derecho administrativo son aplicables, sin embargo, muchos otros principios, algunos gobiernan toda la acción administrativa como es el caso del principio de legalidad, que implica el acatamiento de la ley, el de competencia y la prohibición de la arbitrariedad, por ejemplo. La obediencia del principio de interdicción de la arbitrariedad se controla mediante la fundamentación y motivación del acto, por eso se puede considerar también como parte del principio de legalidad.

Entre los principios relativos a la organización de la administración pública se encuentran los de unidad, jerarquía, de mando, así como los de descentralización, desconcentración y de coordinación, por ejemplo. El de unidad opera en la pluralidad a través de la descentralización territorial, la cooperación y la colaboración. El principio de jerarquía implica la subordinación de los órganos a sus superiores y en éste se sustenta el de mando. Estos principios también se relacionan con la legalidad del acto administrativo en la medida en que se relacionan con la competencia y el debido ejercicio de las facultades correspondientes.

La doctrina reconoce diversos principios fundamentales del procedimiento administrativo entre estos destacan los de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso —que son centrales al estado de derecho—, y se complementan con otros más específicos como los de buena fe, celeridad, economía, eficiencia, eficacia, sencillez y publicidad (41). Aunque estos principios se relacionan con el de legalidad, es preciso que todo acto de autoridad sea primero y, ante todo, conforme a la ley vigente y se realice en el marco de la propia competencia, de ahí el requerimiento de la correcta y adecuada justificación (42).

El principio del debido proceso —que se integra por diversas disposiciones previstas en la Constitución federal, principalmente en los artículos 13, 14, 16 y 20—, se hace extensivo no solamente al proceso administrativo en sentido estricto, esto es, a la resolución de controversias mediante el ejercicio de una función jurisdiccional, sino también al procedimiento administrativo en lo concerniente. Así, se puede decir que incluye los derechos a ser notificado del acto de autoridad, a la defensa, esto es, a ser oído y a ofrecer pruebas en plazos razonables, y a una decisión debidamente justificada.

Específicamente habría que considerar los principios del derecho administrativo sancionador que operan como límites a la potestad punitiva del Estado, especialmente porque es el ámbito en el que el principio de legalidad ha sido más desarrollado en los últimos tiempos. Los principios de legalidad, no retroactividad de

(40) FERNÁNDEZ RUÍZ, *op. cit.* (nota 20), p. 63.

(41) Estos principios se encuentran previstos en el artículo 13 de la LFPA.

(42) La fracción VI del artículo 3.º de la LFPA preveía que el acto administrativo se fundara y motivara «debidamente», esta disposición se derogó, y permaneció solamente la formulación general de la fracción V: «estar fundado y motivado». La fracción VI parecía redundante, pues si no se hace correctamente la justificación del acto no se puede considerar que da cumplimiento al principio de legalidad. Sin embargo, en un tiempo se consideró necesario enfatizar que se debía fundar y motivar adecuadamente para evitar la arbitrariedad y las malas prácticas.

las disposiciones legales sancionatorias no favorables, reserva de ley, tipicidad, taxatividad, culpabilidad, proporcionalidad, y *non bis in idem* pueden ser identificados en la Constitución federal en los artículos 14, 16, 19, 21, 22 y 23 (43). Los derechos previstos en estos preceptos son indispensables para garantizar la seguridad jurídica, con base en ellos, y en las resoluciones de la Corte IDH se ha ampliado el principio de legalidad. Este tema se retomará en el apartado 6 en relación con su desarrollo jurisprudencial.

Otros principios relevantes de la acción administrativa son los de discrecionalidad y libertad de apreciación, el ejercicio de estas facultades en un estado de derecho debe guiarse, además de por el principio de legalidad, por el de igualdad. La igualdad en la aplicación de la ley exige la no discriminación, así como la abstención de la concesión de privilegios arbitrarios. La discrecionalidad y la libertad de apreciación son facultades propias de la administración pública que le permiten elaborar juicios sobre la conveniencia del ejercicio de un derecho o de su limitación. No obstante, la discrecionalidad está sujeta a límites y controles para evitar que resulte en el ejercicio de un poder arbitrario (44). La potestad de apreciación y de oportunidad son facultades de ejercicio discrecional de la autoridad administrativa (45).

La discrecionalidad administrativa se justifica además en la apreciación del interés público que orienta la acción administrativa y se debe ejercer con imparcialidad en el marco de su competencia y conforme a la ley. La imparcialidad, entendida como el deber de ponderar intereses concretos protegidos por ley que la administración pública pudiera afectar directamente, es otro principio que se puede considerar como expresión del principio de legalidad.

4.3 EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En México, al hablar del principio de legalidad es costumbre citar los artículos 14 y 16 de la Constitución federal específicamente, o bien, expresarlo simplemente con la fórmula abreviada que establece la «obligación de fundar y motivar». Este deber implica que todo acto de autoridad debe estar fundado en normas válidas que expresamente atribuyan la competencia correspondiente y que regulen el acto, y que además debe justificarse en los hechos, en las circunstancias específicas.

(43) Sobre los principios generales y específicos en esta materia véase VELÁZQUEZ TOLSÁ, F. E., *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, Bosch, México, 2019, pp. 77-134.

(44) El poder discrecional no implica ausencia de legalidad, pues los actos discrecionales están sujetos a control. Aun cuando su conveniencia u oportunidad se confía a la autoridad administrativa, su ejercicio se funda en una facultad expresa prevista en ley.

(45) Para Blanke el mandato del legislador a la administración pública de concretizar las leyes se lleva a cabo por medio del poder discrecional y el de apreciación. BLANKE, H.-J., «La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo», en Aberastury, P. y, Blanke, H.-J., (coords.), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*, Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2012, pp. 32-51.

El principio de legalidad se encuentra previsto en el artículo 3.º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) (46) que regula los elementos y requisitos del acto administrativo. Los más destacados son: la competencia (fracción I), constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad (fracción IV), estar fundado y motivado (fracción V), y sujeción a esta ley (fracción VII). La LFPA regula los procedimientos y trámites ante la administración pública federal y sus disposiciones son obligatorias para la autoridad administrativa que debe atenderlas, pues no solamente garantizan la legalidad del acto, sino que funcionan como límites a la actuación administrativa. Esta ley es de aplicación supletoria a los procedimientos y partes de estos no previstos en las leyes especiales.

Se puede identificar también el principio de estricta aplicación en el artículo 15 LFPA que dispone que la administración pública federal no puede exigir más formalidades que las expresamente previstas en una ley. Por otra parte, dado que interés público es un fin del Estado, como se puede percibir en la fracción III del artículo 3.º LFPA, en tanto, criterio, sirve para controlar la acción administrativa (47). Además, a efecto de garantizar la seguridad jurídica se prevé en el artículo 4.º de esta ley el principio de publicidad, por lo que los actos administrativos de carácter general deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que produzcan efectos jurídicos.

Por lo que al principio de legalidad se refiere, en el artículo 1.º de la LFPA se hace una ampliación del alcance tradicional de los sujetos a los que es exigible, para incluir los actos, procedimientos y resoluciones no solamente de la administración pública federal centralizada, sino también a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto de sus actos de autoridad, los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el Estado.

A efectos de reforzar la tutela de los derechos de los particulares se establecen como garantías los principios de legalidad, economía, celeridad, eficacia, publicidad y buena fe en el procedimiento administrativo en el artículo 13 LFPA. En esta ley se materializa así, un cambio en el entendimiento del procedimiento administrativo y se percibe una tendencia a asegurar y proteger los derechos de los particulares.

En la ampliación del principio de legalidad en el derecho administrativo también hay que considerar las garantías que la LFPA otorga a los particulares en su relación con la administración pública, así como el derecho al acceso a la información previsto en su artículo 33, que opera conforme al principio de máxima publicidad previsto

(46) Ley publicada en el DOF el 4 de agosto de 1994. En el artículo 3.º de esta ley se prevén otros elementos y requisitos del acto administrativo, sólo se mencionan aquí los siguientes por su relación con el principio de legalidad: tener un objeto determinado o determinable (II), cumplir con la finalidad de interés público previsto en el derecho (III), mencionar el órgano que lo expide (X), y la notificación (XIV).

(47) Aunque parte de la dificultad de utilizarlo como criterio de control es su carácter de concepto jurídico indeterminado, pues su significado y alcance depende de su regulación y la jurisprudencia, sobre el tema véase HUERTA, C., «El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional», en Fernández Ruíz, J. *et al* (coords.), *Seguridad pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, pp. 131-156.

en el artículo 6.º, inciso A, fracción I de la Constitución federal y es regulado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública(48).

En el derecho administrativo mexicano se pueden observar cambios importantes en los últimos 30 años cuyo propósito ha sido armonizar los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, transparencia y honradez con el de legalidad, tanto en el desempeño de las funciones que corresponden a los servidores públicos como en la aplicación y uso de los recursos financieros del Gobierno Federal(49). Además, como criterios para determinar las sanciones administrativas se previeron en el artículo 109, fracción III de la Constitución federal los criterios de «legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia» que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones(50).

La intención de asegurar una administración eficiente, transparente y honrada se puede percibir en la expedición de una ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos(51) y la creación, prácticamente simultánea, de la entonces Secretaría de la Contraloría, hoy Secretaría de la Función Pública. En la época en que se presentaron estas innovaciones se justificaron en la necesidad de garantizar el manejo honesto de los recursos públicos. Consecuentemente, se han emitido leyes que de manera concreta pretenden la satisfacción de los principios de honestidad, eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos, para además ofrecer garantías a los particulares para reparar los daños que puedan sufrir por acciones administrativas irregulares, tal como señala la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado(52).

En su artículo 1.º la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) distribuye las competencias en esta materia entre los distintos ámbitos de gobierno «para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves.» A los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad que ya preveía la ley de responsabilidades de 2002, se agregaron en el artículo 7.º de la LGRA los «de disciplina, objetividad, profesionalismo, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público». En la determinación de la responsabilidad administrativa se prevé en el artículo 111 de esta ley, que deben observarse «los principios de legalidad, presunción de inocen-

(48) Ley publicada en el DOF el 9 de mayo de 2016.

(49) El artículo 134 de la Constitución federal prevé los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, principios incluidos en 2008 y complementados en 2016. Estos criterios se incorporaron también a diversas leyes especiales como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas ambas publicadas el 4 de enero de 2000 en el DOF, por ejemplo.

(50) Este artículo regula la responsabilidad frente al Estado y dispone que: «Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.»

(51) La ley expedida en 2002 fue sustituida por la Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el DOF el 18 de julio de 2016.

(52) Ley publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2004. Sobre el tema véase LÓPEZ OLVERA, M. A., «La responsabilidad patrimonial del Estado en México», en Muñoz Machado, S., y Rivero Ortega, R., (dirs.), *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*, t. II, BOE, Madrid, 2022, pp. 203-236.

cia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos.» Como se puede ver, la tendencia es incluir más principios que sirvan de criterios tanto para la actuación de la administración pública, como para su evaluación; lo cual tiene aspectos tanto positivos como negativos.

De lo mencionado anteriormente, se puede percibir la intención de generar un marco de acción conforme al estado de derecho, así como criterios de evaluación de la responsabilidad administrativa en términos de los principios que se han incluido en la Constitución federal y en las leyes –a mi parecer el sistema jurídico mexicano se ha plagado de un exceso de principios–, que al menos normativamente indican una pretensión de fortalecer una mejor acción administrativa conforme al principio de legalidad.

5. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA CONFIGURACIÓN JUDICIAL DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Para comprender el papel que la justicia administrativa ha tenido en la conformación del principio de legalidad es preciso comenzar por acotar este concepto, así como con una reseña de su conformación en México, ya que puede ser desarrollado tanto por la administración pública, como mediante el ejercicio de la función jurisdiccional ya sea en sede administrativa o judicial.

5.1 CONCEPTO Y FUNCIÓN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En términos generales la justicia administrativa se puede comprender como el conjunto de procedimientos previstos en el derecho positivo para la defensa de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa. Así entendida, incluye el procedimiento administrativo, la protección de la legalidad, los recursos administrativos y el control de la actividad de la autoridad administrativa. Los remedios administrativos además de hacer un control de la legalidad pueden tener por objeto el reconocimiento de derechos.

El proceso contencioso administrativo tiene su origen en un desacuerdo de tipo administrativo y puede ser iniciado por el titular de un derecho, o bien, por alguien con un interés legítimo. Mediante la acción se solicita la intervención del Estado en su forma de actividad jurisdiccional cuando exista una controversia entre un particular y la autoridad administrativa. El objetivo es revertir la posición de las partes en una situación jurídica cuando se hubiere causado un perjuicio o lesionado derechos o intereses legítimos de la persona. La finalidad del proceso es que se imparta justicia de manera imparcial, pronta, completa e independiente, y debe llevarse a cabo conforme al principio de legalidad.

La jurisdicción administrativa se integra por tribunales que ejercen facultades jurisdiccionales en materia administrativa. Los tribunales de plena jurisdicción no se limitan a declarar la nulidad, ya que pueden tomar las medidas necesarias para satisfacer el interés reclamado. Revisan la validez del acto por vicios como ilegalidad, competencia, exceso de poder, dado que los actos administrativos pueden

estar viciados por razones de forma o de fondo que pueden afectar su validez y eficacia. El objetivo de un juicio contencioso administrativo es confirmar o destruir el acto cuestionado, y puede ordenar su debida reposición dependiendo del caso.

La función de la jurisdicción administrativa es la protección de la esfera de los derechos de los administrados, los actos que se fundan en la ley o reglamentos, no el control de los derechos constitucionales (53). Por eso, a pesar de contar con una jurisdicción administrativa, el ciudadano tiene la posibilidad de acudir al poder judicial cuando considere que sus derechos no han sido respetados. La jurisdicción contencioso administrativa es la vía por medio de la que un particular puede someter a revisión por un tribunal autónomo o por el poder Judicial la actuación de la administración pública.

El recurso administrativo es un primer remedio con el que cuenta el administrado para solicitar la revisión de la actividad de los servidores públicos en defensa de sus derechos e intereses, y es admitido, estudiado y resuelto por los propios órganos de la administración pública. Desde el punto de vista material, el recurso administrativo se desarrolla como un proceso jurisdiccional y se asemeja a éste porque resuelve un conflicto en sede administrativa y emite una norma individualizada que dirime una controversia.

En la impartición de justicia administrativa se debe resolver conforme al principio de imparcialidad que debe reflejarse en la justificación de la decisión (54), específicamente en la motivación que es parte del principio de legalidad (55). La obligación de motivar las decisiones hace posible el control de razonabilidad y así se reafirma el principio de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder público. En la administración pública la imparcialidad es un parámetro de control del ejercicio del poder y un límite de la discrecionalidad, ya que los intereses en disputa deben ser considerados con objetividad.

(53) Aunque el TFJA puede hacer control de convencionalidad en el ejercicio de su función jurisdiccional, no obstante, no está facultado para hacer declaraciones sobre la constitucionalidad de las normas, solamente puede inaplicar las que no sean conformes a la Constitución federal. Tesis VI.1o. A. J/18, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 2438. Rubro: Derechos humanos. El control de convencionalidad *ex officio* que están obligados a realizar los juzgadores, no llega al extremo de analizar expresamente y en abstracto en cada resolución, todos los derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano.

(54) Como señala la Corte IDH, la motivación «es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra». Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 77. Asimismo, sostiene que las decisiones «deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad. Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 87.

(55) El segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal dispone que: «Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.»

5.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONFORMACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

La función de la justicia administrativa en un estado de derecho es el control del poder público conforme al principio de legalidad, así como la determinación de la responsabilidad de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. En el ámbito de la administración pública el ejercicio de la función jurisdiccional se orienta a la protección de los derechos de los particulares frente a los actos de la autoridad y a la garantía del interés público. El propósito de contar con remedios jurisdiccionales es garantizar la sujeción a la ley para asegurar la protección de los derechos de los particulares y evitar el abuso del poder. En pocas palabras, su finalidad no es solamente impartir justicia, sino también defender el estado de derecho y vigilar el respeto al principio de legalidad.

En la época colonial toda la justicia fue impartida por el poder Judicial, y aunque en el México independiente se separa la materia administrativa, sigue siendo parte de la jurisdicción ordinaria. El gobierno conservador promovió en 1853 el primer tribunal de lo contencioso administrativo dentro del Consejo de Estado conforme al modelo francés, ante el cual se presentaban recursos de apelación, aclaración y nulidad. En ese año se crearon también los tribunales especiales de Hacienda. No obstante, dada la estricta concepción orgánica de la separación de poderes, en el siglo XIX no se puede hablar de una jurisdicción administrativa autónoma.

Con el triunfo de los liberales, en la Constitución de 1857 la jurisdicción administrativa retornó al poder Judicial, aunque en 1864 durante el Segundo Imperio se adoptó de nuevo el modelo francés temporalmente. Tras la restauración de la República se comenzó a conocer de las cuestiones administrativas a través del juicio de amparo, por lo que los asuntos administrativos y tributarios fueron resueltos por el poder Judicial hasta 1936 cuando se expidió la Ley de Justicia Fiscal.

En 1937 se rompe con la tradición y se crea un tribunal fiscal federal en el ámbito del poder Ejecutivo que en un principio operaba como un tribunal de anulación; en contra de sus resoluciones procedía el amparo. Se puede decir que la reforma de 1946 al artículo 104, fracción I de la Constitución federal hace un primer reconocimiento constitucional indirecto de los tribunales administrativos al facultar al legislador para prever recursos ante la SCJN contra resoluciones administrativas.

En 1966 se expidieron el Código Fiscal de la Federación (56) y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (57), y se reformó el artículo 104, fracción I-B constitucional que reconoció la jurisdicción administrativa al atribuir a los Tribunales Colegiados de Circuito competencia para conocer del recurso de revisión contra resoluciones administrativas. Finalmente, en 1987 se previeron expresamente los tribunales de lo contencioso administrativo en la Constitución federal al establecer

(56) Este Código fue sustituido por el código del mismo nombre publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981.

(57) Actualmente se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) publicada en el DOF 18 de julio de 2016. Fue precedido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que en 2000 sustituyó al Tribunal Fiscal de la Federación, ambos fueron creados por ley como órganos jurisdiccionales autónomos.

en el artículo 73, XXIX-H la facultad legislativa para crear un tribunal federal, y en materia local al reformar los artículos 116 y 122 (58).

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) es un órgano jurisdiccional autónomo y de plena jurisdicción (59). De conformidad con el artículo 3.º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA) es competente para conocer de los juicios contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que expidan las autoridades, así como sobre las responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos (art. 4.º LOTFJA).

Finalmente, como el principio de legalidad rige las funciones de gobierno y de administración del poder Ejecutivo es posible un control jurisdiccional de la potestad reglamentaria y de legalidad de la acción administrativa en términos de su sujeción a la ley. En consecuencia, el principio de legalidad es configurado mediante el ejercicio de las funciones de control y puede realizarse tanto por la administración pública como en el ejercicio de la función jurisdiccional. Sin olvidar, claro está, que tanto el control en sede administrativa como el jurisdiccional también están sujetos al principio de legalidad.

En México, la interpretación y el desarrollo jurisdiccional del principio de legalidad en materia administrativa ha sido realizado primordialmente por el poder Judicial, sobre todo a través del amparo primero, y actualmente también mediante otros medios de control de la constitucionalidad (60). Su configuración y desarrollo puede asimismo ser realizado por los tribunales administrativos, aunque en realidad su contribución ha sido incipiente, pues sus resoluciones en general reproducen los criterios del poder judicial federal.

Como se ha mencionado, en México se han implementado diversas formas de control de la administración pública. Aunque el control jurídico de la actuación administrativa puede ser realizado por tribunales administrativos especiales, la tendencia ha sido el predominio de la convicción de que los tribunales y el proceso jurisdiccional garantizan mejor la legalidad y la impartición de justicia que cuando resuelve la propia autoridad administrativa. El control judicial a pesar de las múltiples ventajas que ofrece, tales como independencia, imparcialidad y garantizar la supervisión de la seguridad jurídica, también presenta ciertos inconvenientes a pesar de las múltiples garantías de debido proceso que la Constitución federal prevé. Así, por ejemplo, tenemos que los procesos son largos, el aspecto formal es muy complicado, las decisiones resuelven para las partes solamente; y la formación de la jurisprudencia, esto es, de criterios de interpretación vinculantes toma tiempo. Por otra parte, si bien el juicio de amparo ha sido la principal fuente de desarrollo del principio de legalidad, es un juicio sumamente complicado.

(58) La fracción V del artículo 116 de la Constitución federal faculta a los estados para crear tribunales de justicia administrativa con autonomía plena para dictar sus fallos, al igual que el artículo 122, A, fracción VIII C a la Ciudad de México.

(59) Creado por ley con fundamento en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución federal.

(60) Los medios jurídicos de control de la constitucionalidad previstos en la Constitución mexicana son el amparo (artículos 103 y 107), las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad (regulados en el artículo 105). La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto velar por la supremacía constitucional.

6. EXPECTATIVAS DE TRANSFORMACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

A pesar de las posibilidades de configuración mencionadas, en realidad el principio de legalidad se ha desarrollado jurisdiccionalmente por medio de los controles de constitucionalidad, por lo que además de apoyarse en la doctrina para la comprensión de dicho principio, en México es preciso recurrir a la jurisprudencia. Por jurisprudencia –en sentido amplio (61)–, se entiende la interpretación del derecho hecha por los tribunales facultados para realizar interpretación jurídica obligatoria.

Así, por ejemplo, la jurisprudencia establece el sentido básico del principio de legalidad al identificar en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución federal:

«los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, ... (62).»

De esta forma, además de determinar los elementos específicos previstos en el citado artículo, se reitera el sentido clásico del principio de legalidad de competencia expresa y su correlación con la seguridad jurídica.

En la misma tesis se explicitan los dos aspectos más importantes del principio de legalidad, esto es, el control de los actos de autoridad en función de su competencia, y la presunción de legalidad del acto de autoridad. Se señala que el principio de legalidad:

«tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional» (63).

Según la jurisprudencia, el principio de legalidad, en sentido amplio, incluye el principio de interdicción de la arbitrariedad, que opera a través del control jurisdiccional. Se especifica además que la carga de la prueba ante un reclamo de «ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación» corresponde a la autoridad.

(61) La aclaración es pertinente pues existen distintas formas de crear jurisprudencia, y las decisiones interpretativas pueden recibir distintos nombres dependiendo de su forma de creación como jurisprudencia por reiteración, por contradicción de tesis, precedente o declaratoria general de inconstitucionalidad, por ejemplo. Las tesis aisladas no son interpretación obligatoria.

(62) Tesis: IV.2o. A.51 K (10a.), cit. (nota 24).

(63) *Idem*.

La consecuencia de no poder demostrar el fundamento jurídico del acto cuestionado sería considerarlo como «contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica (64).» Aunque en primer lugar lo que se comprueba es la competencia y la sujeción al principio de legalidad para determinar la validez del acto.

Como ya se indicó, uno de los ámbitos en que más se ha desarrollado el alcance del principio de legalidad en los últimos años es el relativo al derecho administrativo sancionador, una materia en la que se percibe la influencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, especialmente tras la reforma de 2011 a la Constitución federal en materia de derechos humanos (65). Esto se debe a que como señala la Corte IDH, el principio de legalidad es uno de los elementos centrales que rige la actuación de «todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo (66),» principalmente porque este principio es una garantía para el administrado frente a la autoridad.

A efectos de delimitar el campo de aplicación del principio de legalidad en esta materia, conviene mencionar que según la SCJN el objeto del procedimiento administrativo sancionador es determinar la procedencia de una sanción administrativa prevista en ley para «salvaguardar el orden público y el interés general» (67). Por eso conviene recordar que la Segunda Sala de la SCJN señala en el Amparo directo en revisión 4679/2015 que:

«el procedimiento sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juico por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, será imponer alguna sanción».

Como se puede percibir, se trata del ejercicio de una función jurisdiccional en el marco del principio de legalidad para determinar la responsabilidad en la realización de un acto que pudiera ameritar una sanción. En esta resolución también se precisa que, para hablar de una infracción administrativa, el comportamiento que contraviene una norma jurídica que tiene como consecuencia «una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho», no debe calificar como delito en el sistema jurídico (68).

La misma Sala de la SCJN en el Amparo directo en revisión 4500/2015 delimita el objeto del derecho administrativo sancionador que son los procedimientos que pueden resultar en la imposición de una sanción como consecuencia del ejercicio de la potestad punitiva del Estado (69). Por consiguiente, en la medida en que el

(64) *Idem.*

(65) En ese año se realizaron reformas de gran envergadura en materia de protección de los derechos humanos a los artículos 1.º, 94, 103 y 107 que se publicaron en el DOF el 6 y 10 de junio de 2011.

(66) Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 278.

(67) Acción de Inconstitucionalidad 194/2020, cit. (nota 29), párr. 33.

(68) Amparo directo en revisión 4679/2015, Segunda Sala, 17 de febrero de 2016.

(69) Amparo directo en revisión 4500/2015, Segunda Sala, 16 de marzo de 2016.

derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, es aplicable el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional que prevé que tanto las infracciones administrativas como las sanciones correspondientes se establezcan en una ley (70). El legislador debe por lo tanto, regular los supuestos normativos de manera clara y precisa para así poder garantizar la seguridad jurídica e impedir la arbitrariedad de la autoridad, lo que a su vez hace al poder Legislativo responsable de la política punitiva administrativa (71). No obstante, la Corte hace una aclaración importante en relación con esta ampliación del alcance del principio de legalidad, pues estas finalidades no impiden el ejercicio de la facultad de apreciación de la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades normativas (72).

En la Acción de Inconstitucionalidad 52/2021 la SCJN señala que «ha ido clarificando los derechos y principios aplicables al derecho administrativo sancionador; así como, en su caso, su modulación, en rubros como la presunción de inocencia, la tipicidad, la seguridad jurídica y el debido proceso, entre otros» (73). En consecuencia, se ha realizado un ajuste al derecho administrativo en cada uno de esos temas, incluido el principio de taxatividad, pues la SCJN ha sostenido en diversos precedentes que es aplicable al derecho administrativo sancionador. La tipicidad y la taxatividad son elementos del principio de legalidad en materia sancionatoria.

La determinación del principio de legalidad hecha por la SCJN se sustenta también en lo previsto en el artículo 14 de la Constitución federal sobre el proceso penal, así como con fundamento en el artículo 9.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (74) en relación con los principios de legalidad y no retroactividad, por lo que caracteriza el principio de legalidad «como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal» (75). Para la SCJN el principio de legalidad se integra por los principios de reserva de ley y de no retroactividad, y considera que la taxatividad es un subprincipio del principio de legalidad ya que «prohíbe la imposición de delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*)» (76).

La SCJN sostiene en la Acción de Inconstitucionalidad 194/2020, que la labor de interpretación del principio de legalidad que ha hecho a partir del artículo 14 constitucional ha sido para «garantizar la seguridad jurídica en dos dimensiones: (I) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de su vida cotidiana; y, (II) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas (77).» En otras palabras, la seguridad jurídica en su dimensión de certeza jurídica, y la interdicción de la arbitrariedad. La primera es

(70) Esto es, en una ley tanto en sentido formal como material. Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), cit., (nota 9).

(71) *Idem*

(72) *Idem*.

(73) Acción de «Inconstitucionalidad» 52/2021, cit. (nota 26), párr. 39.

(74) El artículo 9.º de la CADH dispone: «Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.»

(75) Acción de «Inconstitucionalidad» 52/2021, cit. (nota 26), párr. 42.

(76) *Idem*.

(77) Acción de Inconstitucionalidad 194/2020, cit. (nota 29), párrs. 27 y 30.

un valor central para el estado de derecho, mientras que la segunda es un elemento característico del principio de legalidad, rector de la actuación administrativa.

Además, la SCJN señala que para «preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma», el principio de taxatividad constriñe al legislador a describir de manera precisa las conductas prohibidas y las sanciones correspondientes que pueden ser impuestas. Asimismo, enfatiza que en las leyes se debe «reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y preferiblemente optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos» (78). Desafortunadamente, sin embargo, el derecho mexicano se ha colmado de principios y criterios de este tipo que abren la puerta a la arbitrariedad (79).

A pesar de la tendencia a la asimilación de los estándares de la materia penal al derecho administrativo sancionador, así como de la trascendencia de su progresiva incorporación al derecho mexicano, es muy cierto que «la traslación del principio de taxatividad al derecho administrativo sancionador no puede realizarse de forma automática», pues «exige de un prudente ejercicio de modulación que debe atender a las características específicas de cada subsistema normativo y norma jurídica (80).» Aquí la SCJN retoma lo indicado por la Corte IDH en el Caso Rico Vs. Argentina, donde «señaló que, si bien el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria, su alcance depende considerablemente de la materia regulada (81).» La SCJN concluye por lo tanto, que aun cuando el principio de taxatividad es aplicable respecto de infracciones administrativas en este ámbito opera de manera distinta, ya que hay que considerar que «en cada caso será necesaria una “matización” o “modulación” del principio, acorde a las propias características de la norma impugnada (82).» En consecuencia, en la determinación de sanciones en materia administrativa el principio de legalidad exige actualmente la valoración del caso, una adecuada justificación y la imparcialidad en la toma de la decisión.

Para la SCJN «el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones» se integra por los principios de reserva de ley y de tipicidad, que son elementos del principio de legalidad. El criterio jurídico de la Corte es que tomando en cuenta que:

«el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, ... haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas».

En consecuencia, la conducta realizada que se estima sancionable debe encuadrar exactamente en el supuesto de hecho de una norma jurídica previamente esta-

(78) *Ibidem*, párrs. 45 y 46.

(79) Como ejemplo, podemos identificar la reciente reforma constitucional que faculta al Tribunal de Disciplina Judicial creado para «sancionar a las personas servidoras públicas [del poder judicial federal] que incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, a la administración de justicia o a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia, además de los asuntos que la ley determine. En términos del principio de legalidad esta apertura de los criterios de control es un evidente retroceso en materia sancionadora. Reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2024.

(80) Acción de *Inconstitucionalidad* 52/2021, cit. (nota 26), párr. 53.

(81) *Ibidem*, párr. 54.

(82) *Ibidem*, párr. 56.

blecida en ley, ya que de conformidad con el artículo 14 constitucional no es lícito ampliar la hipótesis normativa por analogía ni por mayoría de razón (83).

En síntesis, las normas sancionadoras en materia administrativa han de ser claras, precisas y exactas no solamente en cuanto al supuesto de hecho, sino también a la consecuencia jurídica respectiva. De modo que el legislador debe evitar la vaguedad, así como criterios valorativos para la determinación de la sanción ya que estos pueden dar lugar a la arbitrariedad en la aplicación de las normas.

7. CONCLUSIONES

Como menciona Rolando Tamayo, el principio de legalidad no solamente es un elemento importante del discurso jurídico, sino su presupuesto; en un estado de derecho es inaceptable que la acción estatal no esté fundamentada en su legalidad. En México el estado de derecho se ha desarrollado de manera paulatina a partir de los principios de división de poderes, legalidad y seguridad jurídica, los cuales se encuentran estrechamente vinculados. Estos principios rectores de la acción administrativa también se constituyen como sus límites y como garantía de la esfera de los derechos de los particulares. Por consiguiente, el principio de legalidad se ha desarrollado a partir de su función de control del ejercicio del poder.

La división de poderes es un requisito inicial del estado de derecho y se vincula a la garantía de la libertad y al imperio de la ley. El principio de legalidad significa que toda acción de la administración pública, al igual que toda decisión de los tribunales ha de ser una aplicación de la ley. De modo que la actuación de la autoridad se debe realizar en el marco del principio de legalidad, esto implica sujeción al derecho y atribución expresa de facultades que legitiman y limitan sus acciones a la vez. En consecuencia, los órganos del Estado solamente pueden realizar aquellos actos para los cuales han sido expresamente facultados y deben hacerlo en los términos de las reglas de competencia y de procedimiento establecidas.

En México, el principio de legalidad sin duda seguirá transformándose. Sobre la base del sentido clásico –sujeción a la ley y competencia estricta– se han construido los deberes de justificación adecuada, interdicción de la arbitrariedad, imparcialidad en la toma de decisiones, y control de la potestad sancionatoria. Además, en la medida en que este principio sirve para resguardar derechos fundamentales no debe producirse una regresión sobre las garantías que incluye. De ahí, la relevancia del control judicial, que contribuye a la protección de los derechos de los particulares con su independencia y las garantías de debido proceso; con todas sus fortalezas y debilidades como ya se mencionó.

En resumen, se puede decir que en el ámbito del derecho administrativo el principio de legalidad incluye además de la sujeción a la ley, –que implica facultades expresas y competencia estricta–, la reserva de ley, la subordinación de los actos normativos de la administración pública a la ley, la no aplicación retroactiva de leyes, el deber de fundar y motivar las decisiones, la interdicción de la arbitra-

(83) Tesis de Jurisprudencia 377. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Apéndice de 2011. Rubro: Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas.

riedad, la imparcialidad, así como los principios de tipicidad y taxatividad en la aplicación de sanciones administrativas.

La consolidación de la legalidad de la actuación administrativa en el marco de un estado de derecho es una labor en proceso que requiere de la actualización constante del principio de legalidad. El desarrollo de este principio es un proyecto capital que se seguirá sustentando en la interpretación hecha por los tribunales nacionales, así como en las decisiones de la Corte IDH cuya influencia ha sido evidentemente de gran trascendencia para México. Sin embargo, las reformas que este año se han realizado a la Constitución, así como las que se han propuesto hacer a continuación, están causando no solamente incertidumbre e inseguridad jurídica, sino una legítima preocupación en relación con la forma en que pueden afectar el estado de derecho, la democracia y el alcance del principio de legalidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BLANKE, H. J., «La función del procedimiento administrativo para el cumplimiento del mandato de ejecución, protección y concretización del derecho administrativo», en Aberastury, P. y, Blanke, H-J., (coords.), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*, Eudeba, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2012.
- DIAZ, E., *Estado de Derecho*, Taurus, Madrid, 1998.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, J., *Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2016,
- FIX ZAMUDIO, H. y FERRER MAC-GREGOR, E., «El derecho de amparo en México», en Fix Zamudio, H. y Ferrer Mac-Gregor, E., (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, Porrúa, México, 2006.
- HUERTA, C., *Conflictos Normativos*, segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- «El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional», en Fernandez Ruíz, J. (coord.), *Seguridad pública, Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- «El derecho como sistema de normas», en Vega, J., (coord.), *Manual de Filosofía del Derecho*, Tirant Lo Blanch, México, 2022.
- «El sistema jurídico en el marco del federalismo mexicano actual. El laberinto de las potestades normativas», en Serna De La Garza, J. M., (coord.), *Perspectivas actuales del federalismo mexicano: leyes, políticas públicas y entorno social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2022.
- *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 2010.
- *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.
- HUERTA, C. y ROBLES, R., «El silencio administrativo en México», *Revista de Derecho Administrativo-RDA*, No. 141, mayo-junio 2022.
- KELSEN, H., *Teoría General del Estado*, trad. de L. Legaz Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2008.

- LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, trad. de A. Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1989.
- LÓPEZ OLVERA, M. A., «La responsabilidad patrimonial del Estado en México», en Muñoz Machado, S. y Rivero Ortega, R., (dirs.), *Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo*, t. II, BOE, Madrid, 2022.
- SOBERANES DÍEZ, J. M., *Las reformas a la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2020.
- TAMAYO Y SALMORÁN, R., *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- VELÁZQUEZ TOLSÁ, F. E., *Derecho Administrativo Sancionador Mexicano*, Bosch, México, 2019.

Jurisprudencia y tesis:

- Acción de Inconstitucionalidad 52/2021*, Pleno, Undécima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 14 de julio de 2023.
- Acción de Inconstitucionalidad 194/2020*, Pleno. Undécima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, 7 de marzo de 2023.
- Amparo directo en revisión 4500/2015*, Segunda Sala, 16 de marzo de 2016.
- Amparo directo en revisión 4679/2015*, Segunda Sala, 17 de febrero de 2016.
- Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C No. 182.
- Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275.
- Corte IDH. *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 3 de mayo de 2016, serie C No. 311
- Tesis aislada 1a. CCCXV/2014 (10a.), Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 12 de septiembre de 2014, Rubro: Derecho administrativo sancionador. Evolución del principio de legalidad a la luz de sus fines.
- Tesis aislada IV.2o. A.51 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 28 de febrero de 2014. Rubro: Principio de legalidad. Características de su doble funcionalidad tratándose del acto administrativo y su relación con el diverso de interdicción de la arbitrariedad y el control jurisdiccional.
- Tesis Aislada, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XLIX, p. 793. Rubro: Autoridades, Facultades de las (Tierras Ociosas).
- Tesis de Jurisprudencia PR. C. CS. J/29 C (11.^a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 5 de abril de 2024, Rubro: Principio de definitividad en el juicio de amparo. La facultad de los jueces ordinarios de ejercer control difuso sobre disposiciones generales, no justifica inaplicar ni excluir la excepción a ese principio.
- Tesis VI.1o. A. J/18, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. III, agosto de 2018, p. 2438. Rubro: Derechos humanos. El control de convencionalidad *ex officio* que están obligados a realizar los juzgadores, no llega al extremo de analizar expresamente y en abstracto en cada resolución, todos los derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano.

- Tesis de Jurisprudencia 377. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, Apéndice de 2011. Rubro: Tipicidad. El principio relativo, normalmente referido a la materia penal, es aplicable a las infracciones y sanciones administrativas.
- Tesis: P/J. 79/2009 Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, p. 1067, Rubro: Facultad reglamentaria del poder ejecutivo federal. Sus principios y limitaciones.
- Jurisprudencia, Tesis 661, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Octava Época, Tomo III, Parte TCC, p. 482, Rubro: Delegación de facultades.

