

ANGUIANO ESPINOSA, GRISELDA, *EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA*, MÉXICO, BOSCH, 2024, 336 PP.

La nueva obra que presenta la doctora Griselda Anguiano Espinosa es un amplio estudio del procedimiento administrativo sancionador previsto en la legislación mexicana; ese trabajo denuncia la múltiple legislación vigente aplicable a ese procedimiento, la necesidad de plantear una solución mediante la unificación de la ley a través de la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, cuyo ordenamiento no tiene precedente en México y en diversos países europeos y latinoamericanos.

La obra, en cinco capítulos, expone la teoría jurídica de la potestad sancionadora del Estado; la parte general del Derecho Administrativo Sancionador; el concepto, la finalidad, los tipos y la regulación vigente aplicable al procedimiento administrativo sancionador en México; un amplio estudio de ese procedimiento en el Derecho Comparado, y el planteamiento, desarrollo y argumentación respectiva de la propuesta de creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores.

Desde la metodología jurídica, la obra fue integrada mediante la consulta y sistematización de diversas fuentes del Derecho como: la doctrina jurídica, la jurisprudencia, el Derecho Comparado, la legislación nacional y de otros países, así como la teoría legislativa en materia sancionatoria.

Mediante esa compilación de fuentes, la autora explica ese procedimiento partiendo del estudio del *ius puniendi* del Estado, su vertiente en el Derecho Administrativo y la regulación vigente en nuestro país y sus homólogas en el contexto internacional; del análisis al régimen jurídico identificó la pluralidad de ordenamientos jurídicos que regulan ese procedimiento en México, lo cual implica un problema normativo derivado de la múltiple

regulación vigente de ese procedimiento, que confirma un inconsistente régimen jurídico en materia administrativa sancionadora.

Una vez identificado el problema central de la investigación, con un análisis del uso de las actuales técnicas legislativas, la autora considera factible unificar esa abundante regulación conforme al proceso legislativo utilizado en la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual ha significado una solución y factible a la múltiple regulación para el procedimiento en materia penal, lo cual se ha reiterado en otras materias a través de la unificación de la ley aplicable mediante esa técnica legislativa, dígase en materia procesal civil, de extinción de dominio, de ejecución penal, del sistema integral de justicia penal para adolescentes, de protección de datos personales, entre otros.

Al respecto, la autora mediante una serie de argumentos fundados y consistentes justifica la necesidad de resolver ese problema normativo mediante la unicidad de la múltiple legislación aplicable al procedimiento administrativo sancionador mexicano. Esa firme determinación de la autora evidencia la seriedad y el rigor académico de la investigación jurídica que se reseña, dado que muestra: i) el compromiso y su formalidad para desarrollar un amplio proyecto de investigación de carácter jurídico con rigor académico y metodológico; ii) ofrecer al lector una guía extensa sobre el procedimiento administrativo sancionador, partiendo del análisis histórico, dogmático, legal, jurisprudencial, práctico y de Derecho comparado de ese procedimiento, y iii) elaborar un extenso estudio del procedimiento administrativo sancionador mexicano dirigido a los estudiantes, académicos, profesionistas, servidores públicos, operadores jurídicos, practicantes y/o interesados en el Derecho Administrativo Sancionador Mexicano.

Para dar paso a la reseña de la obra, se observa que esta consta de cinco capítulos, antecedidos por un prólogo y la debida introducción, finaliza con la sistematización de las diferentes referencias bibliográficas consultadas, cuyo apartado enlista libros, revistas jurídicas especializadas —impresas y electrónicas—, tesis aisladas y jurisprudenciales, diccionarios jurídicos, diversa legis-

lación nacional e internacional, así como, un conjunto de sentencias y resoluciones relacionadas con ese procedimiento emitidas por los máximos tribunales constitucionales de diversos países —México, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, Perú, Venezuela, entre otros—, dichas fuentes sustentan el aspecto dogmático, teórico y práctico del estudio realizado.

Como todo buen libro jurídico, la autora inicia debidamente con un *Prólogo*, cuyo apartado se encargó al Dr. Francisco Eduardo Velázquez Tolsá, Catedrático del Posgrado de Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM y máximo precursor del Derecho Administrativo Sancionador Mexicano —cuyo título le fue dado por la publicación del primer libro en esa materia en nuestro país—; cuenta con más de veinte años de experiencia profesional dedicada a los tribunales contenciosos administrativos locales y la Administración Pública Federal.

Con base en esa trayectoria profesional ha publicado diversos trabajos académicos, y participado en numerosas ponencias y eventos académicos en compañía de ilustres juristas y célebres profesionales del Derecho Administrativo a nivel nacional e internacional.

De la lectura de ese apartado, deseo enfatizar en una cuestión muy importante: el aval del máximo precursor del Derecho Administrativo Sancionador Mexicano a la obra; a la cual se refiere como un análisis formal, profundo, completo y de carácter científico, cuyo contenido expone un “estudio profundo e inédito realizado a la normatividad de la Administración Pública Federal, que permite conocer el problema normativo en la materia y proponer una solución, con la creación de un Código Nacional que regule el procedimiento administrativo sancionador para todas las materias no especializadas del Derecho Administrativo. Ese aval del maestro precursor, confirma su respaldo y aprobación a la investigación jurídica, afirmando que fomenta la investigación, la recopilación y la síntesis en un tema de frontera basado en la visión de su estado actual. Con esto último es evidente que ambos juristas, mediante la obra, han compartido su amplio conocimiento y ex-

perencia en el Derecho Administrativo Sancionador Mexicano, y realizado el deseo de todo jurista mexicano: aportar a la ciencia del Derecho.

Respecto al contenido de la obra, se precisa que el primer capítulo desarrolla un profundo estudio de la potestad sancionadora del Estado, menciona su concepto, sus vertientes y su finalidad; expone su origen y evolución en la historia universal y la historia constitucional de México; enlista sus principios rectores y su aplicación en las vertientes del Derecho Sancionador Mexicano; asimismo, detalla cada una de las vertientes del *ius puniendi* estatal incluyendo su concepto, su regulación, su finalidad, sus elementos sustantivos y sus autoridades competentes.

Desarrollada esa base teórica y conceptual, la autora expone la parte general del Derecho Administrativo Sancionador Mexicano, a través del detalle de su origen y evolución, su configuración sustantiva y su colonización a partir de la matización de los elementos configurativos del Derecho Penal; con esos elementos, enlista y desarrolla su concepto, su finalidad, sus diferentes ramas, y sus elementos estructurales: el interés jurídico, la autoridad competente, la infracción y la sanción administrativas, el conjunto de principios, derechos y garantías, y su procedimiento.

Por ser la figura principal de la obra y para abrir el fondo de la cuestión, el tercer capítulo desarrolla un extenso estudio del procedimiento administrativo sancionador en la teoría jurídica y la legislación nacional vigente, el cual se desarrolla en torno a la garantía del debido procedimiento, desarrolla su concepto y su régimen jurídico, de cuya normatividad la autora identifica hasta seis tipos de procedimientos administrativos sancionadores: el tipo general, el tipo especial, el tipo especial disciplinario, el tipo mixto, el tipo múltiple y un tipo indeterminado. De ese análisis, la autora identificó que existen diversos procedimientos administrativos sancionadores, mismos que ascienden al número de leyes de orden administrativo vigentes, con ello, la autora confirma la múltiple regulación aplicable a ese procedimiento, y anticipa la propuesta de solución mediante la vía legislativa.

Previo al desarrollo de esta última, la autora presenta un interesante estudio del procedimiento administrativo sancionador en el Derecho Comparado, a través de un estudio de la legislación aplicable a ese procedimiento en trece países europeos e iberoamericanos, con el propósito de conocer su estado actual en tales jurisdicciones pese a su tradición y tipo de sistema jurídico vigente.

De lo anterior, se destaca lo novedoso de ese estudio, debido que, a la fecha, no se había realizado ninguno de ese calado anteriormente en México para analizar la regulación de ese procedimiento; asimismo, es relevante, porque fue concluyente para determinar el diseño de la vía de solución al problema normativo de la múltiple legislación aplicable a ese procedimiento en México, dado que el caso alemán mostró la utilidad de la unificación de la ley para sancionar las infracciones administrativas federales y estatales mediante un procedimiento único para tal efecto. Al respecto, a fin de identificar un proceso de esa naturaleza similar en nuestro país, la autora llevó a cabo el estudio jurídico de diversos procesos legislativos en México, cuya búsqueda la orientó al análisis del proceso legislativo del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo ordenamiento es aplicable al procedimiento penal a nivel nacional por la comisión de los delitos de orden federal, local, y aquellos previstos en las leyes especiales; su publicación originó la abrogación del Código Federal de Procedimientos Penales y sus homólogos en las entidades federativas, lo cual implica un trabajo de depuración legislativa, o de simplificación normativa desde el contexto de la mejora regulatoria.

Con ese estado del arte, en el último capítulo, la autora induce al lector a la solución de la cuestión mediante la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores para combatir la múltiple regulación de ese procedimiento y establecer una regulación única en nuestro país, para ese proceso considera la aplicación, los efectos y el alcance de los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de la ley en el ejercicio de la facultad legislativa, en su

vertiente de creación y actualización del Sistema Jurídico Mexicano—; una vez verificada la utilidad de esos principios para ese proceso, la autora: i) concluye que es viable y factible la propuesta de creación de ese ordenamiento como medida para resolver el problema normativo relacionado con la múltiple regulación del procedimiento administrativo sancionador en México, para ello establece los argumentos necesarios para fundar y motivar esa propuesta de creación; ii) confirma la necesidad de crear esa nueva regulación, dado que tal evento favorecería el aspecto formal, material, procesal, procedimental y subjetivo en esa materia, y iii) determina que, por su originalidad, ese nuevo ordenamiento sentaría un importante precedente en el trabajo legislativo en México y un prototipo a seguir por el sistema jurídico español y los iberoamericanos.

Sobre el capítulo quinto, conviene destacar que la autora desarrolla una importante teoría sobre el alcance, el contenido, los efectos y la finalidad de la unificación de la ley como técnica legislativa para atender la sobrerregulación de la ley en México; al respecto, desde la práctica jurídica, explica su utilidad, sus efectos y la conveniencia de su aplicación en la actualización y perfeccionamiento del Sistema Jurídico Mexicano.

Sobre ese capítulo conviene mencionar algunas cuestiones relevantes que dan originalidad a la obra: la primera cuestión, es que abunda sobre la múltiple regulación en México, sus efectos y sus diversas consecuencias, el uso adecuado de las técnicas legislativas, la unicidad de la ley, el ejercicio de la facultad legislativa en materia sancionadora, la imputación del problema normativo principalmente al legislador, la importancia de resolver esa problemática, así como, la imperiosa necesidad de una reforma administrativa en materia del procedimiento administrativo sancionador en México.

La segunda cuestión es que, dada la notoriedad en la ley de procedimientos administrativos sancionadores sumarios, imperfectos y carentes de una estructura procedimental adecuada de conformidad con el derecho al debido proceso, la autora resalta

la importancia de considerar seriamente la propuesta de solución a la múltiple regulación de ese procedimiento a través de la vía legislativa, como única solución para el problema normativo expuesto a lo largo de obra.

La tercera cuestión gira en torno a la relevancia para el Derecho Mexicano de la propuesta de creación de un ordenamiento como el que la autora propone, esa normatividad al no tener un precedente en México, en España y en los países iberoamericanos, constituye: i) un avance para la legislación mexicana; ii) un nuevo paradigma en el Derecho Administrativo Sancionador; iii) una vía para actualizar y perfeccionar nuestro Sistema Jurídico Mexicano, y iv) un referente novedoso en esa materia para otros sistemas jurídicos, lo cual significa un paso adelante en la teoría jurídica y la legislación aplicable a los procedimientos sancionadores a nivel global.

La cuarta cuestión, es que la autora, además de proponer la solución al problema central de la investigación jurídica, señala el proceso a seguir para la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores, para ello precisa que en la misma forma en que el Derecho Administrativo Sancionador a seguido el prototipo conocido para sancionar el delito —el Derecho Penal—, de igual manera se debe seguir el prototipo utilizado en el diseño y configuración de su legislación procesal aplicable; es decir, propone basar la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores en el proceso legislativo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Como quinta cuestión, se destaca el estudio de la autora de los principios de legalidad, confianza legítima, configuración normativa y progresividad de las leyes, todos relacionados con la facultad legislativa, en su vertiente de creación y reforma del Sistema Jurídico Mexicano, dado que los efectos y alcance de su aplicación práctica en la solución de un problema normativo originan la creación de un único ordenamiento jurídico que regule el procedimiento administrativo sancionador y garantice adecuadamente

la seguridad jurídica, la defensa adecuada y el debido proceso a las personas sujetas a ese procedimiento.

Como última cuestión, se destaca la visión de la autora para llevar a cabo una amplia reforma administrativa en México basada en la unicidad de la ley que permita la actualización y depuración normativa en esa materia, lo cual implica un largo y extenso trabajo parlamentario, institucional, jurídico, doctrinal, jurisprudencial y multidisciplinario por el número de leyes en materia administrativa implicadas.

Al respecto, la autora precisa que ese camino ya fue franqueado anteriormente con la reforma penal, mismo que podría ser andado nuevamente para llevar a cabo la reforma en materia administrativa, lo cual confirma una visión interesante para actualizar el Sistema Jurídico Mexicano a través de la unificación de la ley.

En conclusión, partiendo del criterio metodológico, la obra es una investigación jurídica original y novedosa en materia administrativa sancionadora que, con un contexto detallado, plantea un problema jurídico de carácter normativo actual e inminente, que requiere de una solución concreta, misma que es propuesta y detallada como el centro de la investigación jurídica, ese apartado constituye la sustancia de la obra, debe ser considerada como una aportación relevante para la teoría jurídica del Derecho Administrativo Sancionador, para nuestro Sistema Jurídico Mexicano y la función legislativa.

Desde el criterio doctrinal, la autora desarrolla la teoría relacionada con la unificación de la ley como una técnica legislativa altamente aplicable a la múltiple regulación vigente de un procedimiento o una institución jurídica, lo cual es importante porque evidencia la constante práctica jurídica y la experiencia profesional de la autora en los procedimientos sancionadores y normativos. Asimismo, se destaca que la reforma administrativa y la creación del ordenamiento legal que se propone garantizan la seguridad jurídica de la persona sujeta al procedimiento sancionador y al ejercicio de sus derechos procedimentales, lo que

implica poner ciertos límites a la función sancionadora del Estado y la confirmación de su sometimiento al texto de la ley.

Por último, la obra reseñada es un proceso de investigación serio y sumamente didáctico por el desarrollo del contexto, el manejo de la problemática y la propuesta solución; esa investigación jurídica fue desarrollada con un estricto y evidente rigor académico, contribuye considerablemente a la doctrina y la práctica jurídica del Derecho Sancionador Mexicano, asimismo, funge como una guía y excelente referente en el campo del Derecho Administrativo Sancionador y sus procedimientos.

El contenido de esa obra confirma que la creación del Código Nacional de Procedimientos Administrativos Sancionadores aporta la solución concreta al problema normativo del inconsistente Derecho Administrativo Sancionador Mexicano.

María Guadalupe FERNÁNDEZ RUIZ*

* Doctora en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM; Directora de la *Revista de la Facultad de Derecho de México*; Profesora titular C de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM, y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: <mfernandezr@derecho.unam.mx>.

