

366  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

**"LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL, COMO AVANCES  
JURIDICOS PARA LOGRAR LA MODERNIZACION  
ADMINISTRATIVA: UN ANALISIS COMPARADO"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**MARIA LINA PAULA VELA HERNANDEZ**

0271275

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO, 1999

TESIS CON



Universidad Nacional  
Autónoma de México

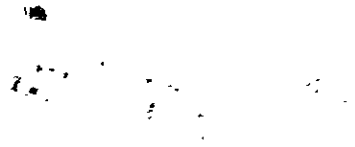


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**AL MAESTRO MIGUEL AGUILAR GARCÍA  
POR SU ATINADA CONDUCCIÓN  
EN EL DESARROLLO DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**

**A MIS PADRES**

**A MIGUEL ÁNGEL CEDILLO HERNÁNDEZ**

**A MIS HIJOS:  
NORMA ALEJANDRA Y  
MIGUEL ÁNGEL**

DEDICO ESPECIALMENTE ESTE TRABAJO DE  
INVESTIGACIÓN A LAS SIGUIENTES  
PERSONAS:

A LA LIC. LIDIA CRUZ ALINAREZ; A CATY, MI  
HERMANA; Y A TI AMIGO, POR TODO SU  
APOYO, COMPRENSIÓN Y SOLIDARIDAD, EN  
LOS MOMENTOS QUE MÁS LOS NECESITÉ.

GRACIAS.

## INDICE

# LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL, COMO AVANCES JURIDICOS PARA LOGRAR LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA: UN ANALISIS COMPARADO

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES

|  |   |
|--|---|
| 1 - De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....               | 1 |
| 2 - De la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal ..... | 3 |

### CAPÍTULO II - FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS JURIDICOS

|   |    |
|---|----|
| 1.- Fundamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....                     | 5  |
| 2.- Fundamento de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.....        | 7  |
| 3 - Principios Jurídicos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....           | 8  |
| 4 - Principios Jurídicos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.. | 10 |
| 5 - Semejanzas y diferencias de ambas Leyes.....  | 15 |

### CAPÍTULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY FEDERAL Y EN LA DEL DISTRITO FEDERAL

|   |    |
|---|----|
| 1 - Del Acto Administrativo.....                            | 17 |
| 1.1.- De los Elementos y Requisitos.....                    | 25 |
| 1.2.- De la Eficacia del Acto Administrativo.....           | 32 |
| 1.3 - De la Nulidad y Anulabilidad.....                     | 36 |
| 1.4.- De la Extinción del Acto Administrativo.....          | 40 |
| 2 - Del Procedimiento Administrativo.....                   | 43 |
| 2.1.- De los Sujetos..                                      | 51 |
| 2.2 - De los Incidentes.....                                | 55 |
| 2.3 - De los Impedimentos, Excusas y Recusaciones.....      | 56 |
| 2.4.- De los términos y Plazos.....                         | 61 |
| 2.5 - De las Notificaciones.....                            | 64 |
| 2.6.- Del Acceso a la Documentación e Información.....      | 70 |
| 2.7 - Del Inicio, Trámite y Terminación del Procedimiento.. | 71 |
| 3 - Del Silencio Administrativo..                           | 83 |



|  |     |
|--|-----|
| 4 - De las Visitas de Verificación. ....                 | 89  |
| 5.- De las Medidas de Seguridad. ....                    | 95  |
| 6 - De las Infracciones y Sanciones Administrativas..... | 96  |
| 7 - De los Recursos Administrativos.....                 | 102 |

#### CAPÍTULO IV.- CARACTERISTICAS DE LAS LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL

|   |     |
|---|-----|
| 1 - La Ley Federal: Primera Norma de su naturaleza en México..... | 117 |
| 2.- La Ley del Distrito Federal; Sus importantes avances.....     | 121 |
| 3 - Propuestas para mejorar ambas Leyes.....                      | 125 |

#### CONCLUSIONES

#### BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

En México, ha sido una vieja aspiración de los estudiosos del Derecho Administrativo contar con una ley o código de procedimientos administrativos, y no fue sino hasta los años de 1994 y 1995 en que aparecieron, respectivamente, las Leyes Federal y Local de Procedimiento Administrativo.

El propósito de este trabajo es analizar estas nuevas normas que vinieron a llenar un vacío en el Derecho Mexicano. Más allá de posiciones dogmáticas o radicales, que descalifican la existencia de este tipo de normas, debe considerarse de una manera objetiva e imparcial cuál es su aportación en el edificio jurídico nacional. En muchos países, como España, Argentina, incluso Costa Rica estas normas ya tienen una larga historia. Su existencia fortalece la certidumbre jurídica de los particulares y les da claridad en sus relaciones con la Administración Pública.

A lo largo de este trabajo se estudiarán el origen y contenido de estas Leyes y trataremos de demostrar por qué constituyen un avance jurídico en nuestro Derecho, que contribuye además a la modernización de la actividad pública.

De esta forma en el Capítulo Primero veremos cuáles son los antecedentes que dieron origen a las Leyes Administrativas, tanto del Distrito Federal como la Federal.

En el caso de la Ley Federal, en el mes de abril de 1992 la *Comisión de Justicia* de la H Cámara de Diputados integró un grupo plural de trabajo con el objeto de realizar un proyecto de ley. Como resultado de este esfuerzo surgió la Ley Federal de *Procedimiento Administrativo* que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

En el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal fue el resultado de dos proyectos de ley que se realizaron en el año de 1995. Uno de ellos fue elaborado por el Departamento del Distrito Federal, a través de la *Dirección General de Modernización Administrativa* y el otro elaborado por la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa. Producto de estos dos proyectos surgió la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal* que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del mismo año.

En el Capítulo Segundo, se analizan los fundamentos y principios que sustentan ambas leyes. El grupo de trabajo integrado para la elaboración del proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Federal, se planteó la interrogante de si el Poder Legislativo tenía facultades para aprobar una ley de este tipo, concluyendo que conforme al Artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política, dentro de las facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo se encuentra el fundamento para formular esta Ley. Salvada esta interrogante se aprobó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo se sustenta en nueve principios fundamentales señalados en su Exposición de Motivos.

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa hizo uso de las facultades señaladas en el artículo 122 fracción IV inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en el artículo 42 fracción IX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vigentes en ese entonces, para expedirla.

Esta Ley cuenta con dieciséis principios fundamentales señalados en la Exposición de Motivos.

En el Capítulo Tercero, se estudiará el procedimiento administrativo desarrollado por ambas leyes. De la misma forma se analizan los apartados del silencio administrativo, de las visitas de verificación, de las medidas de seguridad, de las infracciones y sanciones administrativas y de los recursos administrativos.

En el Capítulo Cuarto llamado Características de la Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y del Distrito Federal, se señala que la Ley Federal es la primera norma de su naturaleza en México, y a pesar de que se señalan varios errores, no deja de ser un importante avance en el campo del derecho. En el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, después de hacer un

análisis comparado se comprobó que es más avanzada que la Ley Federal, pues contempla más principios jurídicos y figuras novedosas como la buena fe, la afirmativa ficta y la lesividad, que por sí mismas representan importantes aportaciones.

Finalmente se hacen propuestas de mejora para ambas leyes.

**CAPITULO I**  
**ANTECEDENTES**

## 1.- De la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

En el mes de abril de 1992 la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados, por conducto de la *Subcomisión de Justicia Administrativa*, acordó integrar un grupo plural de trabajo formado por representantes de los tres Poderes de la Unión con el objeto de realizar un proyecto de Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Producto de este grupo de trabajo fue la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

Con anterioridad se habían realizado diversas reformas administrativas, con el propósito de hacer más eficiente la actividad del poder Ejecutivo Federal, tendientes a erradicar prácticas viciosas administrativas, y simplificar los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal realizan los particulares. Sin embargo estas reformas fueron insuficientes y no lograron una auténtica *regulación administrativa*

Las múltiples leyes administrativas que regulan la actividad de los administrados, el *aparato burocrático para hacer cumplir tales leyes*, la lentitud de muchos de los trámites que hay que agotar ante la Administración, ineficiencias, en muchos casos duplicidad de funciones, inseguridad e indefensión jurídica que aún subsisten en algunas instancias de la administración, colocan a los administrados en una situación tan difícil que hoy en día,

resulta impostergable la ordenación de principios que gradualmente se institucionalicen, para contrarrestar los elementos nocivos de la función administrativa.

En la década de los sesentas y setentas se buscó una reforma administrativa integral. Tal avance se reflejó en el ámbito interno de la administración, aplicando los principios de la ciencia administrativa, mas no en el establecimiento de principios legales que rigieran toda la actuación de la Administración Pública. Era menester, en consecuencia, un ordenamiento legal que unificara los principios fundamentales que se encontraban dispersos en diferentes leyes.

Salvo en materia fiscal, existía una anarquía legislativa en el ámbito administrativo respecto a tales principios, de suerte que cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fijaba los suyos propios, mucha veces contradictorios con otras leyes, dando lugar con ello a una inseguridad jurídica. Es innegable que por la pluralidad de actividades que puede y debe desarrollar la Administración Pública, es a veces necesario tener procedimientos especiales. No obstante, también es cierto que era necesario contar con un ordenamiento legal que instituya principios básicos para el procedimiento administrativo que regule la actuación de la Administración Pública, mediante postulados aplicables a todos los órganos que la integran, en el marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios y lograr así la justicia administrativa.



## 2.- De la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

En 1995, el entonces Departamento del Distrito Federal puso en marcha a través de la Dirección General de Modernización Administrativa un Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa<sup>1</sup>. Este Programa contempló en un inicio Acuerdos de facilidades administrativas y apoyos fiscales. En una etapa posterior el Programa consideraba la elaboración y adecuación de diversos ordenamientos jurídicos. Una de las acciones más trascendentes del Programa de Desregulación fue la elaboración de un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal. Para septiembre de 1995, ya se había elaborado un proyecto de Ley en la materia por parte del Departamento del Distrito Federal. Coincidentemente, la Comisión de Administración Pública de la Asamblea Legislativa también contaba con un proyecto semejante. De esta forma la Ley Local de Procedimiento Administrativo fue producto de dos proyectos, uno elaborado en el Departamento y el otro en el seno de la Asamblea, tal y como se señala en la Exposición de Motivos de esta norma.

“Resultó para el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea de Representantes, una preocupación compartida, contar cuanto antes con una Ley en esta materia. De esta forma, tanto el Departamento del Distrito Federal como la Comisión de Administración Pública Local de la Asamblea de Representantes tuvieron listos desde septiembre de 1995 sendos proyectos para normar lo relativo a los procedimientos administrativos. Ante esta circunstancia se llegó al acuerdo de elaborar un proyecto unificado, en el seno de un Grupo Plural, en donde participaron representantes de la Comisión de Administración Pública Local y servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. De esta

---

<sup>1</sup> - CFR Sobre el contenido y evaluación de este Programa de Desregulación y Simplificación Administrativa, ver el trabajo de Arellano Gault, David, et al., Modernización Administrativa de Grandes Metrópolis Perspectivas y Evaluación del Programa de Modernización Administrativa del Departamento del Distrito Federal (1995 -1997), CIDE, México, 1997

forma, la presente iniciativa es producto de este trabajo conjunto que ha culminado en este documento que sometemos a la consideración de esta soberanía..."

El proyecto "unificado" fue dictaminado favorablemente el 14 de noviembre de 1995 y presentado ante el Pleno de la Asamblea Legislativa el 22 del mismo mes y año, siendo aprobado en lo general por 53 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones<sup>2</sup>. Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 del mismo mes y año. La Ley marca en su artículo *Primero* Transitorio que entrará en vigor al día siguiente de su publicación, a excepción de los artículos 89 y 90 (referidos a la afirmativa ficta) cuya vigencia se remitió al primero de julio de 1996.

---

<sup>2</sup> - CFR Versión estenográfica de la Sesión Ordinaria de la H Asamblea Legislativa del 22 de noviembre de 1995

## **CAPITULO II**

# **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS JURIDICOS**

## 1.- Fundamento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

En el grupo plural de trabajo que realizó la Iniciativa de Ley, la primera interrogante que se planteó fue si el Poder Legislativo tenía facultades para aprobar una Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Concluyó que conforme al Artículo 73, Fracción XXX de nuestra Constitución, dentro de las facultades implícitas que tiene el Poder Legislativo se encuentra el fundamento para la formulación de una Ley de esta naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del Poder Ejecutivo en su función administrativa, función que de manera expresa se encuentra prevista en los Artículos 89, Fracción I y 90 de la propia Constitución, al igual que en los Artículos 14 y 16 constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad.

A este respecto muchos estudiosos del Derecho Administrativo han externado su desacuerdo sobre la base constitucional, con la cual se presenta dicha Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal es el caso del maestro Acosta Romero<sup>3</sup>, quien en su texto sobre la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas hace un análisis a este respecto, concluyendo que el citado Artículo 73 de la Constitución en ninguna de sus primeras XXIX Fracciones da expresa facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de

---

<sup>3</sup> - CFR ACOSTA ROMERO, Miguel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (comentada), Porrúa, México, 1996, p 9

procedimiento administrativo, por otra parte, es evidente que el Presidente de la República tampoco tiene esa facultad expresa en ningún artículo de la Constitución.

No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es clara en fundar esta ley en la Fracción XXX del Artículo 73 de la Constitución, es decir lo sustenta en una facultad implícita, derivada de la necesidad de normar la actuación de la Administración Pública. Además, las nuevas tendencias del Derecho Administrativo apuntan a que es fundamental la regulación de los procedimientos para la toma de decisiones administrativas, para legitimar la actuación pública. De esta forma, Manuel Villoria Mendieta afirma:

“Si a esta realidad histórica se añade la propia crisis actual del Estado, a que antes hemos hecho referencia y la del positivismo jurídico, de la que también hemos hablado, la conclusión que sacamos es que es absolutamente necesario para la legitimación de la Administración Pública y para la propia función del Derecho la regulación de los procedimientos de toma de decisiones administrativas, de forma que éstos garanticen un discurso racional, limpio, abierto y en condiciones de igualdad entre todas las partes afectadas por las decisiones. Este es, a mi juicio, el campo esencial del Derecho Administrativo hoy en día y, aquí, es donde se deben combinar los principios de flexibilidad y garantías, de eficacia y legalidad. En resumen, es preciso una mayor preocupación por la formación de la voluntad y por el acto final o resolución.”<sup>4</sup>

No obstante la respetable opinión del maestro Acosta Romero considero que sí existe fundamento constitucional para dicha Ley Federal, pues es evidente la necesidad de esta Ley para hacer efectivas las facultades que tiene el Poder Ejecutivo en materia de Administración Pública, y otorgarle las garantías de audiencia, legalidad y seguridad

---

<sup>4</sup> - VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia INAP, Madrid, España, 1996, p 311.

jurídica a los particulares que se establecen en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución, en los procedimientos administrativos.

## 2.- Fundamento de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

El 22 de noviembre de 1995, la Asamblea Legislativa de Distrito Federal aprobó la Ley de Procedimiento Local. Esta norma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre del mismo año y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 21 del mismo mes y año. Para su expedición, la Asamblea Legislativa hizo uso de las facultades señaladas en el artículo 122, fracción IV inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo establecido por el artículo 42 fracción IX del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En este caso, el maestro Acosta Romero admite que esta Ley sí cuenta con fundamento constitucional<sup>5</sup>.

En este caso, no hay controversia sobre las facultades expresas en las cuales se sustentó la Asamblea Legislativa para expedir esta Ley. De esta manera, la Constitución en el dispositivo señalado establecía a la letra lo siguiente:

“Art 122.- ...

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de: Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos ..”

---

<sup>5</sup> - Opus cit p 291.

Por su parte el Estatuto de Gobierno, establecía:

“Artículo 42.- La Asamblea tiene facultad para:

IX.- Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos de este Estatuto de Gobierno, en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos...”

### **3.- Principios Jurídicos de la Ley Federal de Procedimiento**

Esta Ley en su Exposición de Motivos señala que se sustenta en nueve principios fundamentales. Estos principios son: de competencia; de imparcialidad; in dubio pro actione, principio de oficiosidad; principio del silencio administrativo; principio de exigencia de legitimación; principio de acceso al expediente administrativo; principio de *gratuidad del procedimiento administrativo*; principio de fijación de términos y plazos. A continuación se explican dichos principios:

**El Principio de Competencia.** Este Principio tiene su origen en las leyes y es irrenunciable, y consiste en que la autoridad debe tener facultades para actuar.

**El Principio de Imparcialidad.** Los servidores públicos deben actuar sin influencias afectivas o intereses personales.

**El Principio In Dubio Pro Actione** In Dubio Pro Actiones, significa que en todo procedimiento Administrativo se busca siempre llegar al final o conclusión del asunto, decidiendo sobre el fondo de la cuestión planteada.

**El Principio de Oficiosidad.** Se refiere a que el procedimiento administrativo aunque se inicie de oficio o a solicitud de parte interesada; se impulsará de oficio en todos sus trámites para llegar a una decisión final.

**El Principio del Silencio Administrativo.** Este Principio comprende el conjunto de normas que definen y esclarecen los efectos del silencio administrativo cuando la autoridad no contesta en un plazo determinado una petición de algún particular; fijando el criterio que cuando no haya contestación de parte de la autoridad a quien fue dirigida la petición se entenderá resuelta en sentido de negativa ficta, excepto en aquellos casos en que la Ley de la materia establezca que la resolución tendrá el efecto de positiva ficta.

**El Principio de Exigencia de Legitimación.** Establece el derecho subjetivo de carácter público necesario para acceder a los órganos de la administración.

**Principio de Acceso al Expediente Administrativo.** En el principio de acceso al expediente administrativo se establecen las normas relativas para garantizar a los interesados el acceso al expediente y al contenido de los informes y acuerdos que recaigan en el propio expediente.



**El Principio de Gratuidad del Procedimiento Administrativo.** Este Principio establece que el procedimiento administrativo será sin costo alguno para los interesados, salvo el acto final que se concreta en licencias, permisos y autorizaciones, cuando por la expedición de los mismos se causen derechos conforme a la Ley.

**El Principio de Fijación de Términos y Plazos.** Este principio se deriva de los principios de celeridad y de economía procesal; fija términos y plazos cortos y precisos, señalando los días hábiles e inhábiles para que tengan lugar las actuaciones administrativas. Con el señalamiento específico de términos y plazos se busca dar cabal cumplimiento al derecho de audiencia y al debido proceso legal consagrados en nuestra Constitución, dando certeza y celeridad a tal procedimiento.

#### **4.- Principios Jurídicos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal**

En la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal señala que esta Ley se sustenta en dieciséis principios fundamentales, los cuales son los siguientes:

**Principio de Unidad.** Este principio busca en lo posible un procedimiento uniforme o general, procurando unificar la actuación de la Administración Pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en las materias cuya naturaleza requiera de un procedimiento específico.

Este principio se encuentra plasmado, entre otros artículos, en los siguientes:

- a) En el artículo 1o , en virtud de que establece que esta Ley tiene por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal;
- b) En el artículo 4o., ya que en este precepto contempla la aplicación obligatoria de la Ley en lo relativo al Recurso de Inconformidad, visitas de verificación y procedimiento para la revalidación de licencias, con lo que se unifican los actos y procedimientos en estas materias.
- c) En el Capítulo Tercero del Título Tercero, artículos 44 y 59 se establece un "procedimiento tipo" que se aplicará supletoriamente cuando las normas no prevean los procedimientos específicos.

**Principio In Dubio Pro Actione.** Este Principio se refiere al derecho de acción de los gobernados, y de la decisión sobre el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento administrativo. De esta forma se regulan las normas relativas a la prevención al interesado para que subsane las faltas u omisiones en cuanto a los requisitos o los documentos necesarios para que la autoridad resuelva el asunto y lo que dispone el artículo 88 que ordena resolver todas las cuestiones planteadas.

**Principio de Certidumbre.** Conforme a este principio, en el procedimiento administrativo la autoridad está obligada oficiosamente a desplegar la actividad

necesaria para conducir el procedimiento a su resolución, salvo el caso que fuera indispensable el impulso de los particulares para la continuación del mismo.

**Principio de Simplificación.** Este principio se refiere a la reducción y clarificación de las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

**Principio de Competencia.** En este principio se señala que toda autoridad debe fundar sus atribuciones en una norma, fundamento que debe prevalecer en todo régimen de derecho y conforme al principio de legalidad.

**Principio de Legitimación.** Esta Ley establece claramente quiénes son interesados en el procedimiento administrativo, y los define como aquellos particulares que ostentan un interés legítimo, que consiste en un derecho tutelado por una norma.

**Principio de Audiencia.** A pesar de que el procedimiento administrativo debe ser rápido y carente de solemnidades, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de particulares, se establecen las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos, en consecuencia en la Ley se señala el debido proceso legal que garantiza a los particulares la oportunidad de defensa.

**Principio de Agilidad.** Derivado de los principios procesales de expeditéz, celeridad y de economía procesal, la Ley establece términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa.

**Principio de Precisión.** Dentro de la Ley se precisan con claridad los requisitos generales que deben observarse en la substanciación del procedimiento administrativo, de tal forma que en dicho procedimiento se garantice la seguridad jurídica de los gobernados.

**Principio de Legalidad.** Este principio exige principalmente que las actuaciones administrativas estén debidamente fundadas y motivadas, es decir que se citen con precisión los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias, razones o causas que motivan el acto.

**Principio de Transparencia.** Este principio tiene como objeto garantizar que todos y cada uno de los actos que emitan las autoridades locales se den de una forma clara y precisa para los interesados y, que no se deje a los particulares en estado de incertidumbre o indefensión jurídica.

**Principio de Imparcialidad.** Este principio se traduce en que las actuaciones de los servidores públicos se ejerzan de forma imparcial, es decir, sin influencias afectivas o intereses personales que puedan atentar en contra del espíritu de la normatividad

administrativa, propiciando una actuación selectiva o discrecional, afectando con ello el resultado del procedimiento.

**Principio de la Afirmativa Ficta como efecto del Silencio Administrativo.** Este principio señala que ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o de los diversos ordenamientos jurídicos aplicables, se entiende que se resuelve en sentido positivo la solicitud del particular. Señalando de manera excepcional la negativa ficta como efecto del silencio de las autoridades.

**Principio de Buena Fe.** El procedimiento administrativo se regirá por el principio de buena fe, entendiéndose por ello, que las manifestaciones, informes, declaraciones y en general la conducta asumida por los interesados, se encuentra apegada a la verdad. De esta forma las autoridades que intervengan en el proceso aplicarán las normas en este sentido, reservándose en todo momento sus facultades de control y verificación.

**Principio de Gratuidad.** Bajo este principio el procedimiento administrativo se verificará sin costo alguno para los particulares, salvo en aquellos casos que por la expedición de licencias, permisos o autorizaciones, se deban cubrir los derechos que establece el Código Financiero del Distrito Federal.

## 5.- Semejanzas y Diferencias de Ambas Leyes

Realizar un esfuerzo comparativo entre estas dos leyes debe partir de sus fundamentos y principios. Como ya vimos, el fundamento constitucional de la Ley Federal, es debatido porque se sustenta en las atribuciones "implícitas" del Congreso de la Unión, para legislar en aquellas materias que sean necesarias para hacer efectivas las facultades de los Poderes de la Unión. Es evidente que el procedimiento administrativo es parte de las atribuciones del Ejecutivo, para desarrollar las funciones de la Administración Pública, por ello se podría considerar que esta Ley es necesaria para regular el uso de estas atribuciones. En el caso de la Ley Local, el fundamento constitucional y estatutario es expreso ya que la Asamblea Legislativa cuenta con las facultades para legislar en esta materia

En cuanto a los principios que informan a ambas leyes, la Ley Federal se sustenta en nueve principios, y la Ley Local en dieciséis. De estos principios, ambas normas recogen como coincidentes, seis y que son el de competencia, imparcialidad, *in dubio pro actione*, legitimación, acceso a los expedientes administrativos o publicidad, y gratuidad. Entre las diferencias a destacar entre ambas leyes en cuanto a sus principios, está lo relativo al silencio administrativo, que en el caso de la Ley Federal, conduce a la negativa ficta y en cuanto a la Ley Local, se fija como regla general la afirmativa ficta. También es de señalarse que la norma local agrega otros principios interesantes como son el de agilidad, el de simplificación y el de buena fe, que tienden a hacer que el procedimiento

administrativo sea transparente y ágil, buscando además una nueva relación entre la Administración Pública y los administrados, ya que se parte de un principio de confianza.

En cuanto a las características peculiares del acto administrativo y del procedimiento administrativo, en el siguiente capítulo haré un análisis detallado de ambas normas.

## **CAPITULO III**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL**



## 1.- Del Acto Administrativo

Es al Estado a quien corresponde la elevada función de alcanzar el bien común; y el Derecho Administrativo viene a ser la rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado, actividad que se realiza en forma de función administrativa.

La actividad del Estado en forma de función administrativo debe perseguir como fin último la satisfacción del interés general, salvaguardando el orden público, dando tranquilidad y seguridad jurídica a los particulares. De la misma forma, esta actividad se debe sustentar y someter a normas creadas con anterioridad. Así, el acto administrativo es una manifestación jurídica, unilateral, pública y ejecutiva, en virtud de la cual la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas. Esta definición es ampliada por el maestro Andrés Serra Rojas, quien afirma que

El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

Debe destacarse que el acto administrativo es un acto jurídico emanado del poder público, que puede ser visto desde tres facetas, que son el objetivo, el subjetivo y el material. Desde el punto de vista objetivo se puede estimar como una declaración de voluntad gubernamental; el carácter subjetivo se fundamenta en ser emanado de un órgano administrativo, y desde el punto de vista material el acto administrativo se encuentra en su capacidad de generar, modificar o suprimir una relación jurídica subjetiva como producto de la potestad unilateral del Poder Público.

Asimismo debemos señalar que el Ejecutivo no sólo realiza actos propiamente administrativos, sino que para cumplir con sus objetivos la Administración Pública realiza una diversidad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales, que se traducen en una actividad jurídica y una actividad material. De esta forma debemos excluir de nuestro concepto como actos y hechos administrativos los siguientes:

- a) **Los actos de gobierno.**- Este tipo de actos son los que dan orientación y dirección política a las actividades del Estado.
  
- b) **Los actos de la Administración sometidos al Derecho Privado.** En este caso podemos distinguir dos clases de actos, aquellos que efectúa el Estado en que se despoja de su carácter imperativo y se somete voluntariamente al régimen de Derecho Privado, para quedar en las mismas circunstancias que los particulares; y los actos emanados de entes particulares que prestan servicios públicos o gozan de

alguna concesión, cuyos actos no estarán investidos de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad propios de los actos producidos por la Administración Pública.

- c) **Los Reglamentos.** Para algunos autores, el reglamento es un acto administrativo con efectos jurídicos generales, generado por la facultad concedida al Ejecutivo de precisar y concretar los conceptos legales. Su finalidad no es entonces crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas, sino regular cuestiones impersonales de suma generalidad.
  
- d) **Los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.**
  
- e) **Los actos materiales sin ninguna transcendencia jurídica.**

Las cualidades del acto administrativo son su ejecutoriedad, su legitimidad, la unilateralidad y los efectos jurídicos subjetivos. La ejecutoriedad del acto consiste en que el gobierno puede cumplir o hacer cumplir materialmente decisiones, sin tener que agotar trámites judiciales, sin aguardar la concurrencia del otro poder estatal. La ejecutoriedad se fundamenta en la necesidad de cumplir las decisiones administrativas, puesto que persiguen el interés público. El acto también tiene la característica de legalidad, ya que cumple con el mandato normativo, que restringe y guía la función pública. Además es unilateral, ya que no requiere la voluntad o el acuerdo de los particulares, sino que se impone independientemente del parecer de los gobernados.

En la doctrina existen diversos criterios para clasificar a los actos administrativos, pero nosotros atenderemos a la clasificación de seis elementos fundamentales que hace el maestro Gabino Fraga<sup>7</sup> por considerar que se encuentran de una manera clara y concisa, los cuales son los siguientes:

- a) Por la naturaleza misma del acto.
- b) Por las voluntades que participan en su constitución.
- c) Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley.
- d) Por el radio de aplicación del acto.
- e) Por su finalidad
- f) Por el contenido y efectos jurídicos del Acto.

Por la naturaleza de los actos, pueden dividirse en materiales y jurídicos. Los actos materiales no producen ningún efecto de derecho y sólo tienen relevancia cuando sirven de condición para algún acto jurídico. Los actos jurídicos sí engendran consecuencias dentro del ámbito del derecho.

Por las voluntades que participan en su constitución. Podemos dividir a los actos administrativos en actos unilaterales y plurilaterales. El acto unilateral o simple es el formado por una voluntad única, aún cuando en su procedimiento previo a su emanación intervengan otras voluntades en forma de opiniones, consultas, juicios técnicos, etc. siendo lo importante que emana de la Administración como resultado de la decisión de un ente público único. En el acto plurilateral, como su nombre lo señala es el acto en el cual para su formación, interviene un concurso de varias voluntades. Dentro de los actos plurilaterales encontramos el acto complejo, el colegiado, el acto unión y el contrato. El

---

FRAGA, Gabino Derecho Administrativo. 22ª Ed., Porrúa, México, 1988, pp 267-172

acto complejo es el que se forma por el concurso de voluntades de diversos órganos de la Administración, que tienen una posición jerárquica diferente, ejemplo de este tipo de actos es el refrendo ministerial, que consagra el artículo 92 de nuestra Constitución, conforme al cual, los actos del Presidente requieren para ser obedecidos la aprobación del secretario del despacho correspondiente al ramo del asunto que se ventile. El acto colegiado es el que emana de un órgano unido de la Administración, constituido por varios sujetos que aportan sus opiniones para la formación de una voluntad pública uniforme. Ejemplo de este tipo de actos son las resoluciones que emiten los consejos, comisiones, juntas y cuerpos municipales, que acuerdan diversos aspectos unificando su parecer y produciendo decisiones de interés colectivo. El acto unión es el producto de varias voluntades que no persiguen un mismo fin, ni su efecto es generar una situación jurídica individual, ejemplo de estos actos es el nombramiento de un funcionario. De esta forma colocan a un sujeto dentro de un estatuto de derecho preestablecido y de carácter general. Al contrario de estos actos, el contrato compagina diversas voluntades en fines coincidentes, para producir un efecto jurídico deseado. El contrato por sus características fundamentales no puede considerarse como un acto administrativo en forma, sin embargo, dada la posibilidad de que la Administración lo use para cumplir sus fines, puede considerarse como un acto de Derecho Administrativo.

Por la relación que guardan las voluntades creadoras del acto con la ley. Los actos administrativos pueden ser obligatorios o discrecionales. El acto obligatorio o reglado constituye la exacta aplicación de la norma. En esta clase de actos que también se llaman ministeriales, la ley determina con precisión la competencia, el momento y las

circunstancias en que se debe dar la actuación administrativa. En cambio los actos discrecionales tienen lugar cuando la ley deja a la Administración un margen de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, y en qué momento debe actuar. Esto sucede cuando la ley utiliza términos permisivos o facultativos al referirse al papel del Poder Ejecutivo en determinadas situaciones, consideraciones que son generalmente de necesaria valoración subjetiva, por razones de conveniencia, equidad, razonabilidad y suficiencia. Sin embargo, no se debe pensar jamás que la discrecionalidad es sinónimo de arbitrariedad, ya que a pesar de que se cuenta con cierta libertad en la decisión, no podrán ser producto exclusivo de las emociones o caprichos del funcionario, sino que deberán estar enmarcados dentro de los límites que la propia norma señale. Por otra parte, no existe una división absoluta o infranqueable entre los actos discrecionales y los obligatorios, ya que en la cuantiosa variedad de actos administrativos, pueden darse caracteres de libertad de apreciación aparejados con obligaciones restrictivas y estrictas para el Poder Público. Por ello, podemos decir que los actos administrativos son más o menos reglados y más o menos discrecionales, ya que no existe un acto que pueda considerarse "puro" en alguna de las categorías mencionadas.

Por el radio de aplicación de los actos, éstos pueden clasificarse en actos internos y externos. Los actos internos tienen eficacia dentro de la organización administrativa y no producen efectos respecto a terceros. Dentro de este grupo comprende una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material que constituyen la vida interna de la Administración, todos ellos tendientes a hacer más eficiente la función administrativa. Además dentro de la categoría de acto interno nos encontramos con las

circulares, instrucciones y disposiciones en las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la misma ley otorga, siempre que dichas circulares, instrucciones y disposiciones no agreguen nada nuevo al orden jurídico establecido por las leyes y reglamentos generales. Los actos externos son aquellos que realizan las actividades fundamentales del Estado, como lo son el de prestar los servicios a su cargo, las que se refieren al mantenimiento del orden público y las que controlan la actividad de los particulares.

Por su finalidad, los actos administrativos se clasifican en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. Los actos preliminares y de procedimiento no son sino un medio para realizar otros que constituyen el fin principal de la actividad administrativa, ejemplos de esta clase de actos son las órdenes de la Administración para exigir la presentación de libros, visitas domiciliarias y en general todos los actos y formalidades que exigen las normas como garantías de los particulares y como integrantes del procedimiento. Los actos de decisión son *propiamente los administrativos* y constituyen por ende el principal fin de la actividad pública, siendo las declaraciones de voluntad unilaterales que crean una situación jurídica subjetiva. Los actos de ejecución son todos aquellos actos de carácter material y jurídico que tienden a hacer cumplir por la fuerza las resoluciones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente. Ejemplo de este tipo de actos son las ejecuciones de embargo que realiza la hacienda pública para garantizar el monto de un adeudo fiscal.

Por el contenido y efectos jurídicos de los actos administrativos se pueden clasificar en las tres categorías siguientes:

- Actos que favorecen, aumentan o amplían las facultades de los particulares. Dentro de este grupo podemos incluir los actos de admisión, de aprobación, la dispensa, las licencias, permisos o autorizaciones, los privilegios de patente y las concesiones.
- Actos que limitan los derechos de los particulares. De esta categoría forman parte las órdenes, los actos de expropiación, las sanciones y los actos de ejecución.
- Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, tales actos son los de registro, de certificación, de autenticación, las notificaciones y las publicaciones.

Hasta aquí hemos concluido el análisis que hace la doctrina respecto al concepto y clasificación de los actos administrativos, haré ahora el análisis del acto administrativo según las Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y del Distrito Federal.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no señala en ninguno de sus artículos una definición del acto administrativo, no así la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, que en su artículo 2º, fracción I, sí define con suma claridad al acto administrativo, señalando que.



“Artículo 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I - Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;...”

De esta manera la Ley Local da la primera definición “legal” de lo que es el acto *administrativo*.

### 1.1.- De los Elementos y Requisitos del Acto Administrativo

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

En el artículo 3º de la Ley Federal se señala que son elementos y requisitos del acto administrativo los siguientes:

#### **Elementos y Requisitos:**

- a) **Competencia.** Que el órgano que emita el acto, a través del servidor público, sea competente en términos de Ley (fracción I);
- b) **Objeto.** Siendo el objeto del acto administrativo, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones deberá reunir las características siguientes:

- Que dicho objeto sea posible desde el punto de vista material y jurídico;
  - Determinado o determinable; y
  - Preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar (fracción II);
- c) **Finalidad.** La finalidad del acto administrativo debe ser el interés público, sin que se pueda perseguir otros fines distintos (fracción III);
- d) **Forma.** Siendo la forma la manifestación material del acto administrativo éste debe constar por escrito y presentar la firma autógrafa del servidor que lo emite (fracción IV);
- e) **Fundamentación y Motivación.** Estar fundado debidamente, se traduce en la obligación por parte de la autoridad en citar con precisión los preceptos legales aplicables, así como las circunstancias de hecho y de derecho que motivaron la emisión del acto administrativo (fracción V);
- f) **Voluntad.** La manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa debe exteriorizarse de una forma perceptible sin presentar vicios, esto quiere decir que:
- Esta manifestación no debe presentar error sobre el objeto, causa o motivo o sobre el fin del acto, y
- g) Ser expedido sin que medie dolo o violencia (fracciones VIII y IX).

### Sobre el procedimiento:

- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley, y
  - Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la Ley. (fracciones VII y XVI).
- h) **Lugar y fecha de la emisión.** El acto administrativo debe precisar con claridad el lugar y fecha de su emisión (fracción XIII).
- i) **Forma de notificación.** Dentro de la notificación del acto administrativo debe precisar la oficina en donde se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo. (fracción XIV).
- j) **Actos administrativos recurribles.** Cuando se trate de actos administrativos que puedan ser recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan (fracción XV).
- k) **Precisión en los datos de identificación.** Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas (fracción XII).

Debe señalarse que la Ley Federal no distingue entre los “elementos” y los “requisitos” del acto administrativo, lo que genera confusión y poca claridad.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

En el Título Segundo, Capítulo Primero, artículo 6º de la Ley Local, se señala que los elementos del acto administrativo son los siguientes:

a) **Competencia.** El órgano de la Administración Pública Local que emita el acto deberá tener la facultad para ello, en los términos de la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, y demás ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto (fracción I).

b) **Manifestación de la voluntad.** La manifestación de la voluntad de la autoridad competente debe exteriorizarse, es decir, debe ser perceptible. Esta manifestación de voluntad debe reunir los siguientes requisitos (fracción II):

- No debe estar viciada por error, de hecho o de derecho, sobre el objeto o fin del acto,  
y
- En la manifestación de voluntad no deberá concurrir el dolo, la mala fe o la violencia. En la integración del acto no debe existir dolo, es decir, cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error, tampoco deberá existir mala fe, esto es, una

indebida disposición para aprovechar y disimular el error en que se encuentre la autoridad o su insuficiente conocimiento de un asunto, para obtener un acto administrativo contrario a las disposiciones legales. Por último, en la manifestación de voluntad no deberá existir coacción física o psicológica sobre el titular del órgano administrativo competente para emitir el acto.

c) **Objeto.** El objeto del acto administrativo es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la esfera de competencia del *órgano administrativo* que lo emita. El objeto deberá reunir los siguientes requisitos (fracción III):

- Que su realización sea factible, desde el punto de vista jurídico y material;
- Determinado y determinable, y
- Preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

d) **Finalidad.** La finalidad del acto administrativo debe ser el interés público, sin que pueda perseguir otros fines distintos de los que justifican el acto (fracción IV).

e) **Forma.** Forma es la manifestación material, objetiva en la que se plasma el acto administrativo, para que pueda ser percibido por los sentidos. Por regla general, el acto debe revestir la forma escrita, hecha excepción de la afirmativa o negativa ficta. En este sentido, el escrito deberá señalar (Fracción V):

- La autoridad que emite el acto, y
  - Contener la firma autógrafa del servidor público respectivo.
- f) **Fundamentación y Motivación.** La autoridad deberá citar con precisión el o los preceptos jurídicos aplicables, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto administrativo de que se trate (fracción VIII).
- g) **Otros elementos del acto administrativo.**
- Expedirse mediante el procedimiento previsto por la norma aplicable al caso concreto, o en su defecto, por la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. fracción IX);
  - Resolver todos los puntos propuestos por el interesado o los previstos por la norma jurídica correspondiente (fracción X), y
  - Contar con la certificación, en el caso de la afirmativa ficta (fracción VII).

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal sí distingue los elementos de los requisitos de validez del acto administrativo. En relación a los requisitos, el artículo 7º establece.

- a) **Lugar y fecha de la emisión.** Tratándose de actos administrativos individuales, en la notificación deberá mencionarse la oficina donde se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo (fracción I).

- b) **Forma de notificación.** Cuando se trate de actos que tengan que ser notificados personalmente, deberá mencionarse esta circunstancia (fracción II).
  
- c) **Actos administrativos recurribles.** En el caso de estos actos deberá señalarse el término con que se cuenta para interponer el recurso de inconformidad, así como la autoridad ante la cual se interpondrá dicho recurso (fracción III).
  
- d) **Precisión en los datos de identificación.** El acto administrativo deberá expedirse sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo del interesado (fracción IV).

Después de haber hecho el análisis y comparación de las dos Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y Local, en relación a los elementos y requisitos de validez del acto administrativo, debemos señalar lo siguiente. La Ley Federal considera a los elementos y requisitos en quince fracciones (la fracción VI se derogó por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996), sin hacer una distinción clara y sencilla de cuáles son elementos y cuáles son requisitos, creando error y confusión

Considero importante hacer hincapié en esta situación, puesto que la falta u omisión de alguno de estos elementos o requisitos puede acarrear la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo. La Ley Local sí distingue con claridad cuáles son elementos y cuáles

requisitos, precisando que la falta de los primeros ocasiona la nulidad (artículo 25) y la falta de los segundos la anulabilidad (artículo 26).

## 1.2.- De la Eficacia del Acto Administrativo

### ▪ En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)

El artículo 8º, prescribe que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

A este respecto el maestro Gabino Fraga nos ilustra claramente cuando dice:

“...Debe decirse que una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez...”<sup>8</sup>

De esta forma, de acuerdo a esta Ley Federal (artículo 9º), el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Exceptuando los siguientes casos:

- Los actos administrativos que otorguen un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible desde la fecha en que se dictó o aquélla que tenga señalada para iniciar su vigencia.

---

<sup>8</sup> - Opus cit , p 275



- Los actos de inspección, investigación o vigilancia, conforme a las disposiciones de ésta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe.
  
- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emite, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca.
  
- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

Cuando el acto administrativo reúne todos y cada uno de los elementos y requisitos referidos en los artículos 6º y 7º, la Ley señala que el acto tiene existencia jurídica plena.

Del artículo 8º y subsecuentes de la LPADF se desprende la eficacia y ejecutividad de los actos administrativos, estableciendo que el acto administrativo que reúne todos los elementos y requisitos de validez será válido, mientras su invalidez no haya sido declarada por la autoridad competente o por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Así mismo, se establece en el artículo 9º, que el acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación, o a partir de que se configure la negativa ficta, hecha excepción de los casos siguientes:

- Los que otorguen un beneficio, licencia, permiso o autorización al interesado, los que serán exigibles a partir de la fecha de la emisión, de la certificación de la afirmativa ficta o de aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia, y
- Los actos de inspección, investigación o vigilancia; los que serán exigibles desde la fecha en que los expida la Administración Pública del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal podrá realizar la ejecución forzosa del acto administrativo, siempre y cuando el ordenamiento jurídico aplicable al caso concreto reconozca esta facultad, debiendo observar las formalidades del artículo 16 Constitucional.

En el artículo 14 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal refiere que la ejecución forzosa podrá realizarse por los siguientes medios:

- Apremio sobre el patrimonio;
- Ejecución subsidiaria;
- Multa, y
- Actos que se ejerzan sobre la persona.

La ejecución directa únicamente procederá en los siguientes casos:

- Cuando se trate de retirar obstáculos, vehículos u otros objetos colocados de manera irregular en los bienes del dominio público del Distrito Federal. En estos casos, la autoridad deberá previamente apercibir al propietario, poseedor o tenedor para que éste retire los bienes por sus propios medios, y
- Cuando se trate de obras o trabajos cuya ejecución corresponda a un particular, y éste no los realice en el plazo que le señale la autoridad competente.

*Todo acto administrativo tiene presunción de legalidad, hasta en tanto no se declare lo contrario por autoridad competente, en este sentido están de acuerdo ambas Leyes. Por lo tanto si el acto administrativo es válido, será eficaz, ejecutivo y exigible. Ahora bien todo parece indicar que en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se olvidó contemplar la situación de la ejecución, pues señala de manera somera que el acto es eficaz y exigible, no estableciendo en ningún artículo la forma o procedimiento de cómo hacer exigible dicho acto, traducido en la ejecución forzosa. De la misma forma, podemos señalar que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal adolece de errores al respecto, aunque sí contempla la ejecución forzosa. Sobre estas deficiencias señalará en las propuestas de mejora cuáles son a mi juicio y cómo podrían subsanarse.*

### 1.3.- De la Nulidad y la Anulabilidad del Acto Administrativo

- **El la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

**Nulidad.** La omisión o irregularidad de cualquiera de los "elementos requisitos" del acto administrativo establecidos en las fracciones I a X del artículo 3º producirá la nulidad del acto (art 6º de la LFPA). A continuación detallaremos algunas características de esta nulidad:

- No se considerará legítimo ni ejecutable;
- Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo;
- Los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutarlo, fundando y motivando tal negativa;
- La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos, y
- En el caso de los actos consumados o de imposible reparación sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido y ordenado.

Se establece que la nulidad será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido o por el titular de una dependencia. La nulidad también puede ser declarada jurisdiccionalmente como se señala en el artículo 8º de la propia Ley.

**Anulabilidad.** La omisión o irregularidad en los "elementos-requisitos" de validez señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3º de la LFPA, traerá consigo la

anulabilidad del acto administrativo, tal como lo señala el artículo 7°. De la anulabilidad señalaremos las siguientes características:

- El acto administrativo se considerará válido;
  - Gozará de legitimidad y ejecutividad;
  - Podrá ser subsanable, esto quiere decir que la autoridad podrá corregirlo en el momento que se percate de la omisión;
  - Los particulares y la autoridad están obligados a *cumplirlo*, y
  - Producirá efectos retroactivos, y se considerará como si siempre hubiese sido válido.
- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

Los artículos 24 al 28 de la LPADF, hacen referencia a la nulidad y anulabilidad y del acto administrativo, figuras de las cuales podemos destacar lo siguiente:

**Nulidad** De acuerdo al artículo 25 de la LPADF, el acto administrativo que no reúna alguno de los elementos de validez señalados en el artículo 6° de esta Ley será nulo. En relación a la declaración de nulidad del acto administrativo, haremos las siguientes apreciaciones:

- El acto no se presumirá legítimo ni ejecutable,
- No podrá subsanarse;
- Los particulares no tienen la obligación de *cumplirlo*;

- Los servidores públicos deberán negarse a ejecutarlo, fundando y motivando dicha negativa;
- La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos, y
- En los actos consumados y de aquellos de imposible reparación, la declaración de nulidad dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiese emitido y ordenado

**Anulabilidad.** De conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la LPADF la omisión o irregularidad de alguno de los requisitos de validez, producirá la anulabilidad del acto administrativo. Las principales características del acto anulable son las que mencionaremos a continuación:

- El acto administrativo será considerado como válido;
- Se presumirá que el acto es legítimo y ejecutable;
- El acto es subsanable, esto es *la autoridad competente puede corregirlo en el momento en que se percate de este hecho, y*
- *El efecto de la corrección de la irregularidad, consiste en que se presume que el acto es válido desde su origen.*

**El Acción de Lesividad.** Significa que cuando las autoridades expidan una resolución favorable ya no pueden desconocerla de motu proprio. Al respecto González Cosío, señala sobre esta acción<sup>9</sup>. "Siguiendo a las doctrinas mexicana y extranjera más

---

<sup>9</sup> GONZALEZ COSIO, A. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª. Ed. Porrúa, Méx. 1982, p

autorizadas, cuando un acto administrativo ha creado derecho de particulares su desaparición del mundo jurídico está dominada por el principio de la intangibilidad de los efectos individuales de los actos jurídicos. Únicamente un órgano jurisdiccional puede operar la extinción de un acto administrativo atributivo de derechos, sea un acto irregular, sea un acto inclusivo regular." El artículo 27 de esta Ley reconoce esta figura y señala que cuando un acto administrativo haya generado algún derecho o beneficio para un particular, la autoridad no podrá anularlo de manera oficiosa, ya que para tal efecto tendrá que demandar al particular ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que este órgano jurisdiccional declare la anulación del acto administrativo, si a su criterio existen las cuestiones de interés público, que hagan necesario invalidar dicho acto.

Es importante señalar que de acuerdo a la propia Ley, no será necesario que la autoridad inicie la acción de lesividad en los siguientes casos:

- Cuando los ordenamientos jurídicos aplicables faculten a la autoridad para revocar o anular oficiosamente los actos administrativos, y
- Cuando el interesado se haya conducido con dolo, mala fe, o violencia para obtener la resolución favorable.

Aquí me gustaría señalar un punto importante, después del estudio de este punto nos encontramos que en el artículo 6º, segundo párrafo de la LFPA, al referirse a la nulidad del acto administrativo señala: "...El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo

...será subsanable...". Quisiera pensar que el error se debe a un descuido del legislador y no de índole conceptual, ya que un acto nulo no debiera ser subsanable, es decir, no se puede convalidar.

Por otro lado, en la Ley Federal no se considera a la acción de lesividad. Creo que esto es una gran laguna que amerita una urgente reforma, para contemplar este importante aspecto, qué si aparece en la Ley del Distrito Federal.

#### 1.4.- De la Extinción del Acto Administrativo

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 11 de la LFPA prescribe que el acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- a) **Cumplimiento de su finalidad.** El acto administrativo se extingue cuando se ha alcanzado el propósito que se pretendía;
- b) **Expiración del plazo;**
- c) **La condición o el término suspensivo.** Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realice dentro del plazo señalado en el propio acto;



- d) **La resolución de una condición resolutoria.** Siendo la condición resolutoria un acontecimiento futuro e incierto, si se realiza la condición el acto se extingue, por el contrario si no se realiza el acto administrativo seguirá existiendo;
- e) **Renuncia del interesado.** La renuncia del interesado sólo procederá cuando el acto a que se renuncia sea de exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, y
- f) **Por revocación.** La revocación del acto administrativo se da por causas supervenientes de oportunidad e interés público.

▪ **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

En el artículo 29 de la Ley en comento se señalan los supuestos por los cuales se extingue el acto administrativo, que son:

- a) **El cumplimiento de su objeto, motivo o fin.** En este supuesto el acto administrativo se extingue por la realización de su objeto, motivo o fin
- b) **La condición o el término suspensivo.** El acto administrativo puede extinguirse por la falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto. En este sentido, es importante señalar que el término es un

acontecimiento futuro de realización **cierta**, del que depende que se realicen o se extingan los efectos del acto administrativo. En cambio, la condición es un acontecimiento futuro de realización **incierto**, del que depende el nacimiento y la extinción de una obligación o de un derecho;

c) **La realización de la condición resolutoria.** Es un acontecimiento futuro e incierto del que se hace depender la subsistencia del acto administrativo. En este sentido, una vez realizada la condición, *el acto se extingue*; en caso contrario, el acto administrativo seguiría existiendo, como si nunca se hubiera establecido esta condición;

d) **La renuncia del interesado.** Esta causa de extinción hace referencia a una *manifestación unilateral de voluntad*, en el que el interesado de manera voluntaria renuncia al procedimiento, siempre y cuando los efectos jurídicos de la resolución administrativa que sea producto del procedimiento, sean de su interés exclusivo y no se cause perjuicio al interés público;

e) **La revocación.** La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por causas supervenientes de oportunidad o interés público, originando la extinción del acto administrativo. Es decir, la revocación sólo procede respecto de actos que reunieron todos los elementos y requisitos de validez. La autoridad competente podrá revocar el acto sólo cuando existan cuestiones de oportunidad e interés

público, previstos en las normas aplicables al caso concreto. La revocación por regla general sólo elimina los efectos del acto a partir de ella y no de manera retroactiva;

- f) **La conclusión de su vigencia.** Existen actos administrativos que a partir de una fecha cierta, dejan de surtir efectos, tales como los casos de licencias, permisos o concesiones.

## 2.- Del Procedimiento Administrativo

Cuando la Administración Pública en el cumplimiento de su función emite actos administrativos, debe hacerlo a través del órgano competente y mediante un procedimiento establecido, que cumpla con todas las formalidades necesarias. Las normas que establecen los procedimientos administrativos tienen una doble finalidad, por una parte satisfacer el interés general, respetando los derechos de los particulares, asegurándoles que todos los actos emanadas de los órganos administrativos cumplan con los requisitos formales derivados de las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas. Por otra parte, se asegura una actuación ordenada que busca cumplir con los propósitos públicos de la Administración.

A este respecto, la mayoría de los autores están de acuerdo en señalar que el *procedimiento administrativo* es el conjunto de trámites y formalidades que preceden a la emanación del acto administrativo, como antecedente y fundamento necesarios para su perfeccionamiento, condicionando su validez y persiguiendo un interés general.

El acto administrativo reviste gran importancia porque el contenido de éste puede afectar los intereses de los particulares. Cuando esto sucede debe proporcionarles los medios de defensa necesarios, traducidos en garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados.

Muchos tratadistas de *Derecho Administrativo* (a diferencia del maestro Acosta Romero)<sup>10</sup> señalan la necesidad de contar con un código o ley de procedimientos administrativos, en donde el particular afectado en su esfera jurídica por un acto administrativo, tenga la oportunidad de ser oído y vencido en un procedimiento que cumpla con las garantías de audiencia y legalidad. Así el maestro Antonio Carrillo Flores señaló:

"Lo conveniente sería que, al igual que ocurre en otros países, España y Estados Unidos, para mencionar sólo dos de muy diversas tradiciones jurídicas, hubiese una ley general reguladora de los procedimientos administrativos....".<sup>11</sup>

De la misma forma, otros estudiosos del Derecho Administrativo expresaron que la falta de un código de procedimientos administrativos, que unificara los diversos procedimientos existentes en la materia dilatava y entorpecía la acción de la Administración Pública, negándole también al particular afectado, el derecho a un debido proceso legal que le diera seguridad y certeza jurídica,

---

<sup>10</sup> CFR Opus cit p. 360

<sup>11</sup>CARRILLO FLORES, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. UNAM. México, 1987, p 184

El maestro Serra Rojas al externar la necesidad de contar con un procedimiento administrativo tipo que unifique la diversidad de ordenamientos contenidos en diferentes normas administrativas, expresa lo siguiente:

"La falta de un Código Federal de Procedimiento Administrativo, no nos permite formular un juicio sobre un tipo general de procedimiento administrativo, que comprenda a toda la función administrativa. Cada una de las leyes administrativas tiene su propio procedimiento especial, señalándose, en algunos casos, hasta la ausencia de dicho procedimiento que obliga en no pocas ocasiones a situaciones injustas."<sup>12</sup>.

Debido a que cada vez es mayor la intervención de la Administración Pública en el campo de los derechos de los particulares el maestro Gabino Fraga se unía a la inquietud de otros estudiosos del Derecho y señalaba lo siguiente:

"...se viene acentuando la necesidad de un ordenamiento general que sin excluir algunos procedimientos especiales sirva también como legislación supletoria, en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo, etc."<sup>13</sup>.

Por ello considero valioso y como un avance en nuestro Derecho la aparición de las Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y Local.

Ahora bien, en cuanto al tratamiento del procedimiento administrativo en ambas leyes, en relación a las disposiciones generales, a continuación hago el análisis comparativo correspondiente.

---

<sup>12</sup> Opus cit p 281.

<sup>13</sup> Opus cit p. 257

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

En el artículo 1º de esta Ley establece que este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En el caso de las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente se aplica el artículo 4-A de la Ley que se refiere a la "manifestación de impacto regulatorio".

Por su parte, el artículo 2º de la Ley señala que se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. No obstante, no debe pasar desapercibido que con fundamento en el Segundo Transitorio de esta Ley, se unifica lo referente a los recursos administrativos, y en este sentido, se establece como recurso único el de revisión que consagra esta norma en su Título Sexto. Aquí la Ley no es supletoria sino que estableció un procedimiento único en materia de impugnación vía recurso.

Esta Ley no establece una definición de procedimiento administrativo. En el Título Tercero, Capítulo Primero de las Disposiciones Generales establece en el artículo 14 que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada. Por su parte, en el artículo 15 se señala que la Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

El artículo 16 establece como obligaciones de la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares las siguientes:

- Solicitar la comparecencia de los particulares, cuando así lo prevea la Ley, previa citación en donde se haga constar lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla (fracción I);
- Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en los casos previstos por la Ley (fracción II);
- Hacer del conocimiento de los particulares, el estado que guarda la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en los expedientes (fracción III);
- Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos (fracción IV);
- Admitir las pruebas permitidas por la Ley y recibir alegatos (fracción V);
- Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigidos por las normas o que ya se encuentren en el expediente (fracción VI);

- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes (fracción VII);
- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en las leyes (fracción VIII);
- Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (fracción IX); y
- Dictar resolución en cuanto a las peticiones que le formulen y en los procedimientos de oficio, en los plazos señalados por la Ley (fracción X).

Por su parte, el artículo 17 establece la figura de la negativa ficta ante el silencio de la autoridad, cuestión que se analizará a detalle más adelante. El artículo 17-A establece la prevención, cuestión que también se estudiará a detalle después. Finalmente el artículo 18 materializa el principio de impulso procesal a cargo de la autoridad.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

El artículo 2º fracción XXII de esta Ley define al procedimiento administrativo como el conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo,



como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y perseguen un interés general.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley del Distrito Federal señala que el procedimiento administrativo servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines administrativos y para asegurar los derechos e intereses legítimos de los gobernados. El artículo 32 establece (como lo hace también la norma federal) que el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado. Pero en este dispositivo se consagra el principio de la buena fe, ya que en su segundo párrafo señala que las manifestaciones informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad se presumirán ciertos salvo prueba en contrario, aun cuando estén sujetos al control y verificación de los particulares. Este principio cambia sensiblemente la relación entre la Administración y los particulares, ya que el control no se da *ex – ante*, sino de manera posterior a los informes, lo cual acarrea dos consecuencias sobresalientes. En materia de trámites ya no se requiere una constatación previa de la autoridad, para otorgar autorizaciones, basta la declaración bajo protesta del particular. En materia de control, la inspección se convierte en “verificación” ya que esto se hace *posteriormente al trámite* o gestión de autorización pues tiene como propósito cerciorarse de la veracidad de lo manifestado. Lo primero agiliza trámites, lo segundo cambia el sentido del control, le da un voto de confianza al particular y en caso de haber una manifestación con falsedad acarrearía sanciones administrativas y hasta una posible responsabilidad penal. Este artículo reitera al final que la actuación de la autoridad y de los particulares se sujetará a la buena fe.

El artículo 33 establece que toda promoción deberá ir firmada por el interesado. Cuando éste no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital. En el artículo 34 se señala que no procederá la gestión oficiosa y que deberá acreditarse la personalidad con la que se promueve.

El artículo 35 es también muy importante porque además de preceptuar (al igual que la Ley Federal) que no se podrán exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente señalados en los ordenamientos jurídicos, agrega al Manual. El Manual se define en el artículo 2º fracción XVIII de esta Ley como el que contiene las características de diversos trámites y procedimientos, de acuerdo a los requisitos y plazos que establecen las leyes y reglamentos. El manual no es en sí un ordenamiento sino un *compendio de los trámites y servicios*, con sus requisitos y plazos. Es por ello, un instrumento de difusión para el público y una guía o prontuario para las autoridades. Considero un acierto la creación de estos instrumentos administrativos que ayudan a los particulares a conocer con certeza las características de los trámites y servicios, sin necesidad de acudir a la norma para localizar estos elementos.

En el segundo párrafo del artículo 35 se establece la revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, que es uno de los tres procedimientos que esta Ley uniforma (los otros dos son el recurso administrativo y la verificación). Este procedimiento simplifica este trámite ya que si las condiciones en que se otorgó dicha autorización no han variado, bastará un aviso en este sentido y el pago de los derechos correspondiente para que se revalide la misma. Este trámite deberá hacerse dentro de los quince días

hábiles previos a la conclusión de la vigencia. Debe recordarse que esto se exige así ya que esta Ley señala en su artículo 29, fracción VI que se extingue el acto administrativo, por la conclusión de su vigencia, y es necesario que el acto no se extinga para poder ser revalidado

El tercer párrafo de este artículo establece al igual que en la Ley Federal el derecho de los interesados a obtener información sobre los procedimientos, así como acceso a los expedientes y a obtener copias y certificaciones de los documentos. Se limita este derecho cuando se involucren cuestiones de defensa o seguridad nacional, se proteja esta información por secreto industrial o por carecer de interés legítimo en el procedimiento.

El artículo 39 de esta Ley es semejante al 16 de la Ley Federal, con la variante de que la Ley Local precisa que respecto de las peticiones de los particulares operará en caso de silencio la afirmativa o negativa ficta, según proceda (fracción X).

## **2.1.- De los Sujetos del Procedimiento Administrativo**

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

### **Sujetos**

- a) La Administración Pública Federal.** La Administración Pública Federal, dentro del procedimiento administrativo es considerada como sujeto, misma que en ejercicio de

sus funciones dicta o emite resoluciones que afectan la esfera jurídica de los particulares.

- b) **El interesado.** La Ley Federal no establece el tipo de interés que se requiere para legitimarse frente a la *Administración Pública Federal*.
  
- c) **Representación del interesado.** Los interesados podrán actuar por sí mismos o por medio de representantes legales. A este respecto la Ley Federal señala que los interesados, personas morales deberán acreditar su representación por medio de instrumento público, en tanto que las personas físicas podrán hacerlo a través de carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante las mismas autoridades o fedatario público, o bien en declaración en comparecencia personal del interesado (artículo 19).
  
- d) **Autorización de personas para recibir notificaciones.** A este respecto el artículo 19 señala que el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinentes para oír y recibir notificaciones, y realizar toda clase de trámites, gestiones y comparecencias que sean necesarias para la tramitación del procedimiento, incluyendo la interposición de recursos
  
- e) **Pluralidad de interesados.** Cuando en un escrito aparezcan varios interesados, las actuaciones se efectuarán con el representante común, que para tal efecto se haya señalado, o en su defecto con quien figure en primer término (artículo 20).

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

### **Sujetos**

**La Administración Pública del Distrito Federal.** En cuanto que el procedimiento administrativo es el cauce formal de la acción gubernamental, puede hablarse de la Administración Pública del Distrito Federal, como sujeto de este procedimiento, misma que en el ejercicio de sus facultades emite o ejecuta un acto administrativo (art. 2º fracción VI, de la LPADF).

**El interesado.** En el ejercicio de la función administrativa aparecen, frente a la Administración Pública del Distrito Federal, los particulares, o sea, las personas físicas o morales que intervienen o pueden intervenir en el procedimiento administrativo.

El interesado es la persona que tiene un interés legítimo, esto es quien tiene un derecho tutelado por una norma, que le confiere la facultad para activar la actuación de la Administración Pública, respecto de alguna pretensión en particular (art. 2º fracción XII)

**Representación del interesado.** Los interesados podrán actuar por sí mismos o por medio de representante o apoderado. La Ley a este respecto es bastante clara en cuanto al otorgamiento de la representación, distinguiendo dos supuestos. La representación de las personas morales solamente podrá acreditarse mediante instrumento público. La representación de las personas físicas podrá acreditarse por medio de

- Instrumento público;
- Carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante fedatario público, y
- Declaración en comparecencia personal ante la autoridad competente (artículo 41).

**Autorización de personas para recibir notificaciones.** El interesado o su representante legal podrán autorizar a una o varias personas para oír o recibir notificaciones o documentos, así como para realizar los trámites relacionados con la substanciación del procedimiento, inclusive para poder interponer incidentes o el recurso administrativo de inconformidad (art. 42).

**Pluralidad de interesados.** En el procedimiento administrativo puede haber uno o varios particulares que promuevan, con intereses comunes ostentando una misma pretensión. En este sentido la LPADF dispone que, cuando en un procedimiento existan varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común que haya sido designado como tal o en todo caso, con el que figure en primer término (artículo 43).

## 2.2.- De los Incidentes

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 47 establece como regla general que las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento no suspenderán la tramitación, incluyendo la recusación, aunque ésta deberá resolverse antes de la resolución del asunto. La recusación tiene su propio trámite que se establece en el artículo 26.

El trámite general de los incidentes se desarrolla en el artículo 48 de la Ley. Al respecto, se tramitarán por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, señalando además las pruebas pertinentes. Una vez desahogadas éstas se resolverá el incidente.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

El principio general es que las cuestiones incidentales que se presenten en el procedimiento administrativo **no son de previo y especial pronunciamiento**, esto es, no suspenden la tramitación del asunto principal, hecha excepción del incidente de recusación (artículo 85).

Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes en que se notifique el acto que los origine o de que se tenga conocimiento de los mismos. En dicho

escrito el interesado ofrecerá las pruebas que estime convenientes y el incidente se resolverá de manera conjunta con el asunto principal; la admisión y desahogo de pruebas se substancia conforme al procedimiento general que contempla la LPADF. (artículo 58)

Si el incidente surge después de la audiencia en el procedimiento administrativo, se tendrá que hacer valer en vía de recurso de inconformidad (artículo 86).

En el siguiente apartado nos referiremos a la recusación como incidente.

### **2.3.- De los Impedimentos, Excusas y Recusaciones**

#### **▪ En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 21 y siguientes de la LFPA se refiere a los impedimentos, excusas y recusaciones dentro del procedimiento administrativo Señalando lo siguiente:

Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un procedimiento administrativo cuando (artículo 21):

- a) Tenga interés directo o indirecto en el asunto (fracción I);
- b) Sea administrador de la sociedad o entidad interesada (fracción I);
- c) Si tiene algún litigio pendiente con la parte interesada (fracción I);



- d) Tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta, colaterales dentro del segundo grado o afinidad dentro del segundo grado (fracción II);
- e) Hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados (fracción III);
- f) Exista amistad o enemistad manifiesta con el interesado (fracción IV);
- g) Si interviene como perito o como testigo en el asunto de que se trate (fracción V);
- h) Tenga relación de servicio o cualesquiera otra que pudiera influir en su decisión con las personas interesadas (fracción VI), y
- i) Por cualquier otra causa prevista en Ley (fracción VII).

**Excusas.** El servidor público que se encuentra en alguna de estas circunstancias, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quien resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes (artículo 22).

El superior jerárquico turnará el asunto a otro servidor público con competencia y si no lo hubiera el servidor público excusado tendrá que resolver bajo la supervisión del superior. Esta situación es a mi juicio cuestionable ya que el efecto de la excusa es que no resuelva el servidor público impedido de conocer el asunto.

**Recusación.** El artículo 25 establece que cuando un servidor público no se inhibiere a pasar de existir impedimento, el interesado podrá promover la recusación.

La recusación se interpondrá por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas, acompañando las pruebas correspondientes. Al día siguiente de que se integre la documentación señalada, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior jerárquico deberá resolver en un plazo de tres días. Si el recusado no rinde informe se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

**Impedimentos.** En términos del art. 60 de esta Ley, los servidores públicos deberán de abstenerse de intervenir en algún procedimiento, cuando aparezca alguna de las siguientes causas de impedimento:

- a) *Tener interés directo o indirecto en el asunto (fracción I);*
- b) *Si es administrador o accionista de la persona moral interesada (fracción II);*
- c) *Si tiene algún litigio de cualquier naturaleza con o contra el interesado, sin haber transcurrido un año de haberse resuelto (fracción III);*
- d) *Si tiene interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo grado (fracción IV);*
- e) *Si existe parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, accionistas, administradores, asesores, representantes, o autorizados de los interesados (fracción V);*

- f) Si tiene amistad estrecha o enemistad manifiesta con los interesados, sus representantes, accionistas o personas autorizadas (fracción VI);
- g) Si interviene como perito o testigo en el procedimiento administrativo (fracción VII);
- h) Cualquier otra relación con las personas interesadas en el asunto (VIII);
- i) Si es tutor o curador de alguno de los interesados, o no han transcurrido tres años de haber ejercido dicho encargo (fracción IX), o
- j) Por cualquier otra causa prevista en los ordenamientos jurídicos aplicables (fracción X).

**Excusas.** El servidor público que tenga algún impedimento se excusará de intervenir en el procedimiento de que se trate y así lo hará del conocimiento de su superior jerárquico. Si éste considera que es procedente la excusa, dictará resolución en la que señalará el nombre del servidor público que deberá seguir conociendo del asunto. Si se declara improcedente la excusa, el superior jerárquico devolverá el expediente al servidor público que se hubiese inhibido, para que éste continúe en la substanciación del procedimiento administrativo (artículos 61 y 62).

**El incidente de recusación.** La recusación podrá promoverse en cualquier etapa del procedimiento administrativo, hasta antes de que se dicte resolución. Si en la resolución se tuviese conocimiento del impedimento en cuestión, se deberá tramitar la recusación a través del recurso de inconformidad (artículo 64).

La recusación deberá plantearse por escrito ante el superior jerárquico del funcionario recusado. En el escrito se expresará la causa o causas en que se funde el impedimento, y se ofrecerán las pruebas que se consideren convenientes. Al día siguiente de la presentación del escrito, el superior jerárquico notificará al funcionario recusado para que éste, en el término de dos días hábiles, manifieste lo que considere conveniente. Transcurrido dicho plazo, se haya o no producido el informe del recusado, dentro de los siguientes cinco días hábiles se celebrará la audiencia de pruebas y alegatos. La resolución se emitirá al término de la audiencia o a más tardar en el plazo de cinco días hábiles. En el caso de que sea procedente la recusación, en la resolución se deberá señalar la autoridad que deberá continuar en la substanciación del procedimiento (artículo 66).

Contra las resoluciones pronunciadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no procederá ningún recurso (artículo 70).

Cuando un servidor público impedido haya conocido indebidamente de un procedimiento administrativo, esto no invalidará necesariamente los actos administrativos que beneficieren al particular, pero en todo caso será motivo de responsabilidad administrativa para dicho servidor (artículo 68).

## 2.4.- De los Términos y Plazos

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

**Los Términos.** Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles. En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles los sábados y domingos, el 1º de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1º de mayo; 5 de mayo; 1º y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes; o aquellos en que se suspendan las labores, los cuales se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la dependencia respectiva que se publicará en el Diario Oficial de la Federación (artículo 28).

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito previa fundamentación y motivación de tal circunstancia.

La autoridad administrativa podrá, de oficio, o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.

Una disposición que ha sido muy criticada de esta Ley es el artículo 31 que faculta a la autoridad a ampliar términos y plazos hasta por una mitad más, situación que se ha

interpretado como una facultad legislativa, ya que los términos se establecen en las normas.

**El cómputo de los plazos.** En el procedimiento administrativo federal se seguirán las siguientes reglas (artículo 29).

- a) En los plazos establecidos por períodos se computarán todos los días, cuando se fijen por mes o por año se entenderá que *el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda, cuando no exista el mismo número de día en el mes de calendario el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario;*
- b) Si el último día del plazo o la fecha determinada son inhábiles o las oficinas ante las cuales se vaya a realizar el trámite permanecen cerradas, se prorrogará el plazo hasta el día hábil siguiente, y
- c) Cuando el último día del plazo sea inhábil se entenderá prorrogado hasta el día siguiente hábil.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

**Los Términos.** De acuerdo al artículo 71 las actuaciones y diligencias del procedimiento administrativo se deberán realizar en horas y días hábiles. Son hábiles todos los días del

año, con excepción de los sábados y domingos, 1º de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1º de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1º de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes.

**El cómputo de los plazos.** En el procedimiento administrativo, podemos enunciar las siguientes reglas para el cómputo de los plazos o términos.

- a) En los plazos establecidos por períodos se computarán todos los días; cuando se fijen por mes o año se entenderán que el plazo concluye el mismo número de día del mes o año de calendario que corresponda; cuando no exista el mismo número de días en el mes de calendario, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario (artículo 73);
- b) Si el último día del plazo es inhábil o la oficina ante la cual se vaya a realizar el trámite permanece cerrada, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil (artículo 73);
- c) Se contarán por días hábiles, salvo disposición en contrario (artículo 74);
- d) Empezarán a correr a partir del siguiente día hábil al en que surta sus efectos la notificación del acto (artículo 74), y

e) Los términos son improrrogables (artículo 74);

A diferencia de la Ley Federal, la Ley Local, no permite prorrogar los términos, lo cual a mi juicio es un acierto.

## 2.5.- De las Notificaciones

### ▪ En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)

**Las Notificaciones.** En el procedimiento administrativo federal, de acuerdo al artículo 35 las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- a) Personalmente;
- b) Por correo certificado, y
- c) Por edictos.

**Personales.** Las notificaciones personales se harán con la persona que deban entenderse o con su representante legal en el domicilio del interesado. Si no se encuentra el interesado o su representante el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado se dejará el citatorio con el vecino más cercano (artículo 36).



Si la persona a quien haya de notificarse no atendiera el citatorio, la notificación se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio; y de negarse ésta a recibirlo o si se encuentra cerrado el domicilio, la notificación se realizará por instructivo el cual se fijará en un lugar visible de dicho domicilio (artículo 36).

Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación (artículo 38).

**Notificación por correo certificado.** La notificación se hará por mensajero o correo certificado con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el cual se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos (artículo 35, fracción II).

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo (artículo 38).

**Notificación por edictos.** Este tipo de notificación se hará cuando se desconozca el domicilio del interesado, cuando la persona a la que haya de notificarse se encuentre desaparecida, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal (artículo 35, fracción III).

Las notificaciones por edictos se harán haciendo publicaciones que contengan un resumen de las resoluciones por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación nacional (artículo 37).

En las notificaciones de este tipo se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación o en un periódico de circulación nacional (artículo 38). Cabe señalar que esta disposición se contradice con en el último párrafo del artículo 36 que establece que se tendrá como notificación “personal” la segunda publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación, cuando se desconozca el domicilio de los afectados. Es claro que en este caso deberá notificarse por edictos y no “personalmente”, por lo que esta disposición además de contradictoria es innecesaria.

Cabe destacar por último que las resoluciones o actos que se notifiquen deberán contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye y expresar si es definitivo o no, y en su caso la expresión del recurso administrativo que proceda, así como el órgano ante el cual deba presentarse y el plazo para su interposición.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

En el procedimiento administrativo, las notificaciones podrán realizarse de manera personal, por correo certificado o por edictos.

a) **Notificación personal.** La fracción I del artículo 78 señala que las notificaciones de este tipo proceden cuando:

- Se trate de la primera notificación;
- Cuando se deja de actuar por más de dos meses;
- Cuando se trate de la resolución que ponga fin al procedimiento, y
- Cuando el interesado comparezca ante la oficina correspondiente.

Las notificaciones personales se realizarán con la persona que deba ser notificada, con su representante legal, o con la persona autorizada para tal efecto. En el caso de que no se encuentre ninguna de las personas referidas, el notificador dejará citatorio con quién esté en el domicilio para que el interesado le espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encuentra cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más próximo (artículo 80).

Cuando la persona a quien haya de notificarse no atienda el citatorio, la diligencia se realizará con cualquier persona con capacidad de ejercicio, que se encuentre en el domicilio. En el supuesto que esta persona se negase a recibir la notificación o el domicilio se encuentre cerrado, la notificación se llevará a cabo mediante instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio (artículo 81)

Las notificaciones personales surten sus efectos a partir del día hábil siguiente en que se realicen (artículo 82 fracción I).

b) **Notificación por correo certificado.** El artículo 78 fracción II señala que este tipo de notificaciones procede:

- Cuando exista un término para resolver sobre licencias, permisos, autorizaciones o concesiones. En este caso, también podrá hacerse personalmente;
- Cualquier otra resolución que beneficie al interesado, y
- Cuando se trate de actuaciones de trámite

Esta clase de notificaciones surtirán sus efectos a partir del siguiente día hábil de la fecha que aparezca en el respectivo acuse de recibo (art. 82 fracción II).

c) **Por edictos.** Procede en los siguientes casos (artículo 78 fracción III).

- Cuando se desconozca el domicilio del interesado;
- Cuando la persona que haya de notificarse se encuentre desaparecida; y
- Cuando el interesado se encuentre en el extranjero, y no haya dejado representación legal.

Las notificaciones por edictos surtirán sus efectos a partir del siguiente día hábil de la fecha de la última publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el periódico respectivo (artículo 82 fracción III).

Por último es importante señalar que toda notificación deberá contener lo siguiente:

- El texto íntegro del acto administrativo (excepto la que se haga por edictos, la que contendrá sólo un resumen);
- El fundamento legal en que se apoye; y
- El recurso administrativo que proceda, así como el órgano ante el cual tendrá que interponerse y el término para hacer valer dicho recurso (artículo 84).

## 2.6.- Del Acceso a la Documentación e Información

### ▪ En La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)

En la Ley Federal el artículo 33 precisa que los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho de conocer en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre la defensa y seguridad nacional, relativas a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa copia certificada de los documentos contenidos en el expediente en cuestión, salvo los casos a que se refiere el artículo anterior (artículo 34).

Resulta claro que si un "interesado" no es titular o causahabiente, entonces no puede ser un verdadero interesado. Razón por la cual resulta incorrecta la redacción del artículo 33.

### ▪ En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)

El artículo 35, párrafo tercero de esta Ley precisa que los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que

se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes, o por mandato legal, formen las autoridades. De la misma forma se les podrá expedir a su costa copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes, previo pago de los derechos que correspondan.

Sólo podrá negarse la información o el acceso a los expedientes, cuando se involucren cuestiones relativas a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por el secreto industrial o comercial o por disposición legal; o porque el solicitante no sea el titular o causahabiente, o no acredite su interés legítimo en el procedimiento administrativo. En este caso es más afortunada la redacción de este precepto, ya que se establece que quien no acredite interés legítimo no tendrá acceso a los expedientes.

## **2.7.- Del Inicio, Trámite y Terminación del Procedimiento**

### **▪ En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

**Inicio.** Tal como lo señala el artículo 14 de esta Ley el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada

La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe (artículo 13).

La **promoción inicial**. El artículo 15 segundo párrafo señala que las promociones iniciales deberán ser por escrito y *contener*:

- a) El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan y/o de su representante legal;
- b) El domicilio para recibir notificaciones;
- c) Nombre de la persona o personas autorizadas para recibir notificaciones;
- d) La petición que se formula;
- e) Los hechos o razones motivo de la petición;
- f) El órgano administrativo a quién se dirige, y
- g) Lugar y fecha de su emisión.

El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá anexar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad y los documentos que sean necesarios para el trámite de que se trate.

**Prevención.** El artículo 17-A establece que cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado por una vez, por escrito, para que en cinco días hábiles subsane la omisión. La prevención deberá hacerse a más tardar dentro del primer tercio del plazo de respuesta de la autoridad y a falta de este plazo, dentro de los



diez días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial. Si no se desahoga la prevención en el término señalado, se desechará el escrito inicial. Por otra parte el artículo 43, segundo párrafo señala que cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Pasado este tiempo sin que la parte interesada cumpla con lo dispuesto se le podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho.

Estas dos disposiciones son contradictorias, ya que una (el artículo 17-A) señala un plazo perentorio para que la autoridad prevenga al promovente al inicio del procedimiento y el artículo 43 permite la prevención en cualquier momento del procedimiento.

**Periodo probatorio.** De acuerdo al artículo 49 los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.

Del artículo anterior desprendemos que el periodo probatorio se iniciará de oficio por el órgano competente bajo las siguientes consideraciones (artículos 50 y 51):

- a) En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades;

- b) La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley;
- c) Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho;
- d) El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión; y
- e) Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución definitiva.

Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al momento de dictar resolución (artículo 56).

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos. Si los interesados manifiestan su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite (artículo 56).

Es importante mencionar que en el caso de informes u opiniones internas, se fija un plazo de quince días para emitirlos (artículo 55). Salvo disposición expresa los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes (artículo 54). Si transcurrido el plazo

señalado no se recibiese el informe u opinión y éstos son obligatorios o vinculantes se entenderá que no hay objeción a lo pretendido por el interesado.

**Terminación del procedimiento administrativo.** El procedimiento administrativo ante la Administración Pública Federal, se termina normalmente con la resolución del órgano administrativo que decide sobre la cuestión planteada (artículo 57 fracción I).

Cuando el procedimiento administrativo no se termina con la resolución a la cuestión planteada se dice que se ha dado una terminación anormal, caso en el cual surgen determinadas circunstancias de hecho o derecho que concluyen el procedimiento sin que la autoridad se haya manifestado sobre el fondo del asunto, estas causas son (artículo 57 fracciones II, III, IV, V y VI):

- a) **El desistimiento.** Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derecho, cuando éstos no sean de orden e interés públicos.
- b) **La renuncia.** El interesado podrá renunciar al derecho en que se funde su solicitud cuando no esté prohibido por un ordenamiento jurídico.
- c) **La declaración de la caducidad.** Cuando los procedimientos iniciados a instancia del interesado, se produce la inactividad procesal por causas imputable al mismo, la autoridad administrativa advertirá al interesado que transcurridos tres meses se declarará la caducidad (artículo 60).

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular ni de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá a su archivo en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

d) **La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.** Se refiere a que cuando por causas supervenientes, desaparezca o deje de existir la causa o motivo que originó el procedimiento.

e) **Por convenio de las partes.** El convenio operará siempre y cuando no sea contrario a los ordenamientos jurídicos.

▪ **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

El artículo 32 de la LPADF establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición del interesado.

A través de un acto administrativo de trámite, la autoridad, por iniciativa propia o como consecuencia de una orden del superior jerárquico puede iniciar de oficio un procedimiento administrativo.

El procedimiento se inicia a petición del interesado, cuando se promueve por un particular, con el objeto de que la autoridad se pronuncie sobre una pretensión concreta, que puede consistir en la solicitud de emisión, certificación, o ejecución de un acto administrativo que tiene efectos en la esfera jurídica de los particulares.

**La promoción inicial.** El artículo 44 señala que las promociones deberán hacerse por escrito, mismas que deberá reunir los siguientes requisitos, en caso de que la norma aplicable no los establezca:

- a) La dependencia o entidad a la que se dirige;
- b) El nombre, denominación o razón social del interesado y/o su representante legal;
- c) El domicilio para recibir notificaciones;
- d) La petición que se formula;
- e) La descripción de los hechos y razones en los que se apoya la petición;
- f) El ofrecimiento de las pruebas, cuando sea necesario acreditar los hechos o la naturaleza del asunto lo requiera;
- g) El lugar, la fecha y la firma del interesado o representante legal,
- h) La designación de las personas autorizadas para recibir notificaciones; y

- i) Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables o el Manual de Trámites y Servicios al Público.

Al escrito inicial deberán anexarse los documentos que acrediten la personalidad y los que sean necesarios para el trámite de que se trate.

**La prevención.** El artículo 45 establece que cuando el escrito inicial no reúna los requisitos o no se acompañe de los documentos requeridos, la autoridad competente prevendrá por escrito y por una sólo vez al interesado, o a su representante legal, para que dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la notificación de la misma, subsane la falta. En el caso de que en el término señalado no subsane la irregularidad se tendrá por no presentada dicha solicitud. Esta solución considero es mejor que la de la Ley Federal, ya que aquella establece que ante el no desahogo se “desechará” el escrito, situación cuestionable ya que realmente no se admitió a trámite la promoción.

**Periodo probatorio y resolución.** En términos del artículo 56 la autoridad que conozca del procedimiento administrativo acordará la apertura de un período probatorio en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la naturaleza del asunto así lo exija y lo establezcan las leyes aplicables.

En este supuesto, las pruebas deberán ofrecerse en el escrito inicial. Dentro de los tres días hábiles siguientes al ofrecimiento de las pruebas, la autoridad competente señalará

día y hora para la celebración de la audiencia de admisión y desahogo de pruebas y alegatos, la que se verificará dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo de admisión de pruebas. En la audiencia, se admitirán y desahogarán las pruebas debidamente ofrecidas, se recibirán también los alegatos de los interesados, por sí o por conducto de sus representantes o personas autorizadas. La autoridad que conozca del asunto, en la misma audiencia o dentro de los cinco días hábiles siguientes emitirá la resolución que corresponda (artículo 57), y

b) Cuando la autoridad que esté conociendo del asunto, no tenga por ciertos los hechos señalados por el interesado, siempre y cuando se apoye en circunstancias fundadas y motivadas.

En este caso, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción del escrito inicial, la autoridad acordará la apertura de un período probatorio de cinco días hábiles. En este caso, la autoridad computará y certificará dicho período. Si el interesado aporta elementos de prueba, la autoridad acordará y resolverá conforme lo previsto en el artículo 57.

Si el particular no ofrece pruebas, la autoridad hará constar esta circunstancia y resolverá el asunto con los elementos que existan en el expediente (artículo 58).

También la Ley Local regula las consultas u opiniones internas. El artículo 50 establece un plazo de siete días hábiles para contestar estas consultas o emitir opiniones. Salvo

disposición legal en contrario, los informes y opiniones son facultativas y no vinculantes. Si transurre el plazo señalado sin que se emita el informe u opinión cuando son obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a la pretensión del interesado.

### **Terminación del Procedimiento Administrativo**

**Terminación normal.** El procedimiento ante la Administración Pública el Distrito Federal, *termina normalmente con la resolución del órgano administrativo en la que se decide la pretensión aducida por el interesado, tal como lo señala la fracción I del artículo 87 de la Ley.* En este sentido, la resolución administrativa es el acto definitivo que pone fin al procedimiento, cuyo contenido es la decisión que adopta la autoridad en el asunto de que se trate.

Sobre el particular, es importante precisar que en el caso de autorizaciones, licencias o permisos, la resolución deberá emitirse en los términos específicos previstos por los ordenamientos jurídicos aplicables a la materia de que se trate, o bien, en el término genérico de 40 días hábiles, ya que de no emitir dicha resolución, el silencio de las autoridades se interpretará en sentido afirmativo o negativo, según sea el caso (artículo 89)

**Terminación anormal.** Cuando el procedimiento administrativo no concluya con la resolución, se dice que existe una terminación anormal. En este caso, se presentan



determinadas circunstancias de hecho o de derecho que dan origen a la conclusión del *procedimiento*, sin que la autoridad competente se pronuncie sobre el fondo del asunto.

El artículo 87 de la LPADF, establece tres supuestos de terminación anormal del procedimiento administrativo, a saber:

a) **El desistimiento.** Es el acto por el cual el interesado renuncia al procedimiento administrativo iniciado por él. En este sentido, el desistimiento no es obstáculo para que el particular vuelva a formular otra petición en el mismo sentido.

El desistimiento deberá hacerse por escrito, por el interesado o su representante legal y para que produzca efectos jurídicos tendrá que ser ratificado mediante comparecencia ante la autoridad competente. Todo interesado podrá desistirse del procedimiento administrativo que promueva, cuando sólo afecte a sus intereses. En caso de que sean varios interesados, el desistimiento únicamente operará respecto de quién lo hubiese formulado (artículos 91 y 92).

b) **La imposibilidad material de continuarlo.** Dentro de este supuesto, podemos mencionar aquellos casos en que *el interesado fallezca durante el procedimiento*, cuando la pretensión únicamente se refiera a su persona, o bien cuando no obstante que se resolviera el procedimiento favorablemente al particular, existiera la imposibilidad material de satisfacer su pretensión.

c) **La declaración de caducidad de la instancia.** La caducidad es un hecho jurídico administrativo que se produce por la inactividad procesal, cuando transcurre el plazo fijado por la Ley.

En términos del artículo 93, la caducidad del procedimiento administrativo operará de oficio en los siguientes casos:

- Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio, a los tres meses, contados a partir de la última actuación administrativa, y
- En los procedimientos iniciados a petición del interesado, a los tres meses, contados a partir de la última gestión. En este caso, la caducidad operará sólo si el impulso del particular es indispensable para continuar con el procedimiento.

La declaración de caducidad del procedimiento administrativo no procederá cuando el interesado haya dejado de actuar como consecuencia de haberse configurado la afirmativa ficta (artículo 94). La caducidad no produce la prescripción de las acciones, pero no interrumpe el plazo de la prescripción (artículo 95). Contra una resolución que declare la caducidad del procedimiento, procede el recurso de inconformidad.

### 3.- Del Silencio Administrativo

El silencio dentro del campo del Derecho ha sido objeto de innumerables estudios e interpretaciones. Pero cuando hablamos de silencio administrativo debemos empezar por hacer una clara diferencia de lo que significa silencio administrativo y silencio de la Administración. A este respecto el Ministro David Genaro Góngora nos hace una diferenciación importante señalando:

“...debemos comenzar por diferenciar el silencio de la administración, del silencio administrativo, el cual constituye una técnica propia del Derecho Administrativo. En efecto, “debe distinguirse el <<silencio de la Administración>> frente al <<silencio Administrativo>>; aquélla constituye una expresión más amplia, pues no toda inactividad o pasividad de la Administración da lugar al surgimiento y operatividad del denominado <<silencio administrativo>> (positivo o negativo), sino que, como se ha señalado, es posible que la pasividad de la Administración sea precisamente el comportamiento que denote la existencia, por ejemplo, de un acto tácito”<sup>14</sup>

Por lo que, podríamos decir que el silencio de la Administración es el género y el silencio administrativo una de sus especies, en realidad, el silencio de la administración es el supuesto de hecho para que pueda desarrollarse la técnica del silencio administrativo.

En la doctrina eminentes juristas, como el maestro Gabino Fraga al hacer su estudio sobre silencio administrativo señala:

“El silencio consiste en una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la Ley, y tiene como nota esencial la de

---

<sup>14</sup> GONGORA PIMENTEL, G. David La Afirmativa Ficta en la Ley de Procedimiento Administrativo del D. F. En Memoria del Seminario de Desregulación Administrativa en el D. F. DDF-UNAM, México, 1997, p 24

su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado ni una actitud afirmativa ni una negativa.”<sup>15</sup>

Nuestra legislación había omitido darle transcendencia jurídica, permitiendo a las autoridades ejercer su derecho discrecional de emitir o no una respuesta a la solicitud de un ciudadano. Este asunto reviste gran importancia, pues al ser un derecho consagrado en el artículo 8º de nuestra Constitución, previsto dentro de las garantías a la que todos tenemos derecho, al no dar contestación las autoridades a un escrito formulado por un particular de manera pacífica y respetuosa está violando, con este hecho, una garantía consagrada en nuestra Norma Suprema, dejando de esta forma en completo estado de indefensión al ciudadano que se ha dirigido a una autoridad expresando una petición, que al no obtener un resolución que niegue o conceda expresamente lo solicitado, le impide acceder a las instancias administrativas o judiciales reclamando una resolución que le afecte en su esfera jurídica.

Por mucho tiempo se había considerado que cuando un particular no recibía respuesta a un proveído realizado conforme al artículo 8º Constitucional, el particular sólo tenía como *única alternativa solicitar el amparo ante la Justicia Federal*, lo cual sólo le garantizaba, después de un largo y penoso juicio, que la autoridad responsable diera una respuesta a su petición

Una vez hecha la diferencia entre Silencio Administrativo y Silencio de la Administración pasaremos a definir el efecto del Silencio Administrativo. Al respecto, nos parece idónea

---

<sup>15</sup> Opus cit , p 272.

la definición de García Trevijano cuando señala que es: “una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración, y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá (o podrá entenderse) denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras Administraciones”.<sup>16</sup>

Dentro de la técnica del silencio administrativo nos encontramos con dos clases de efectos o figuras, conocidas en la doctrina como silencio positivo y silencio negativo, es decir afirmativa o negativa ficta.

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 16 señala que la Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

“Art. 16...

X.- Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la Ley...”

Así mismo, el artículo 17 señala que salvo cuando las leyes específicas se establezca plazo determinado, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado,

---

<sup>16</sup> Opus cit, p. 26

deberá expedir constancia de tal circunstancia. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable.

Aquí debemos señalar que la Ley Federal, siguió con el criterio tradicional de la negativa ficta como consecuencia del silencio de la autoridad. Además de resultar ociosa la expedición de la “constancia” (en todo caso sería mejor que se resolviera sobre la petición), considero que debió optarse como se hizo en la Ley Local por la afirmativa ficta ante el silencio de la autoridad.

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en el artículo 89, incorpora la figura de la Afirmativa Ficta, figura que representa un verdadero avance dentro del campo del Derecho Administrativo, siguiendo una tendencia modernizadora de la Administración Pública.

A este respecto, la Ley Local en su artículo 2º, fracción III define con toda claridad lo que es la Afirmativa Ficta.

“Art. 2º.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:  
III.- Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;...”

Es el artículo 89 de esta Ley, el que establece las características de la Afirmativa Ficta.

Al respecto señala como condiciones para que se configure la Afirmativa las siguientes:

- Que se trate de solicitudes de autorizaciones, licencias o permisos;
- Que haya transcurrido el término establecido en los ordenamientos jurídicos o el Manual para resolver la solicitud o a falta de éstos, el genérico de 40 días hábiles, y
- Que el interesado haya cumplido con los requisitos prescritos por las normas aplicables.

Así mismo, se señalan tres supuestos con los cuales no se configura la Afirmativa Ficta, que son:

- Cuando se trata de materias relacionadas con la salubridad general, concesiones y actividades riesgosas;
- Tratándose del derecho de petición en general, y
- Cuando los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de negativa ficta.

En estos casos el efecto del silencio será de negativa y no de afirmativa ficta.

## **Certificación de la Afirmativa ficta**

De acuerdo a lo que establece el artículo 90 de la Ley, cuando el interesado presuma que ha operado a su favor la Afirmativa Ficta, deberá solicitar la certificación del acto presunto en el término de diez días hábiles. El interesado recabará y presentará dicha solicitud en los Módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría General, la contraloría interna de la dependencia o entidad, o ante la propia Contraloría General del Distrito Federal. Dentro de las 48 horas siguientes, el órgano de control remitirá la solicitud de certificación al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en el término de cinco días hábiles emitirá la resolución sobre el particular. Cuando el superior jerárquico niegue la certificación, deberá fundar y motivar dicha negativa. La certificación contendrá lo siguiente:

- a) Una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento respectivo, así como de la fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con qué contó la autoridad competente para dictar su resolución;
- b) La manifestación de que ha operado la afirmativa ficta;
- c) En el caso de que la certificación se refiera a autorizaciones, licencias o permisos, la resolución señalará el pago de contribuciones o derechos, en los términos del Código Financiero del Distrito Federal.

**Efectos de la Certificación.** Sobre el particular, es importante señalar que la certificación de la afirmativa ficta producirá todos los efectos legales de la resolución



favorable a la solicitud que haya formulado el interesado. En este sentido, tanto las autoridades como los particulares están obligados a reconocer la resolución ficta.

En caso de que el superior jerárquico de la autoridad omisa no emita la certificación, la afirmativa ficta será eficaz, y se acreditará mediante la exhibición de la solicitud del trámite formulado ante la autoridad omisa, así como de la solicitud de certificación ante el superior jerárquico. Dicha omisión se considera como una falta grave que deberá sancionarse en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **4.- De las Visitas de Verificación**

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

De acuerdo al artículo 62 de la LFPA las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, las cuales serán:

- a) **Ordinarias.** Este tipo de visitas se efectuarán en días y horas hábiles, y
- b) **Extraordinarias.** Estas visitas podrán efectuarse en cualquier tiempo.

Las dependencias podrán de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte, con el objeto de comprobar el cumplimiento

de las disposiciones legales, debiendo cumplirse en todo momento las formalidades previstas para este tipo de diligencias (artículo 69).

Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de los establecimientos a verificar están obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores (artículo 64).

**Requisitos de la visita de verificación.** Los verificadores para practicar visitas, deberán contar con orden escrita, con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, debiendo precisar el lugar, el objeto, el alcance y el fundamento legal de la diligencia (artículo 63).

Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden de visita, de la cual dejará copia a la persona con quien se entienda la verificación. (artículo 65).

De toda visita se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la verificación, dejando copia de la diligencia practicada (artículo 66).

**Contenido del acta de visita de verificación.** El artículo 67 señala que en las actas de visita se hará constar:

- a) Nombre, denominación o razón social del visitado;
- b) Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- c) Calle, número, población o colonia, teléfono, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en donde se encuentre el domicilio visitado;
- d) Número y fecha del oficio de comisión;
- e) Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- f) Nombre y domicilio de las personas que figuran como testigos;
- g) Datos relativos a la actuación;
- h) Declaración del visitado, si quisiera hacerla, y
- i) Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo de quien practique la visita, si se negaran a firmar, el verificador asentará razón de tal circunstancia.

Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien por escrito dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta. (artículo 68).

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

El artículo 97 de esta Ley señala que las autoridades competentes del Distrito Federal, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de carácter local, podrán llevar a cabo visitas de verificación, las cuales serán:

- a) **Ordinarias.** Estas visitas se efectuarán en días y horas hábiles, y
- b) **Extraordinarias.** Este tipo de visitas se realizarán en cualquier tiempo.

Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, debiendo cumplir con las formalidades previstas para este tipo de visitas (artículo 105).

Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes del establecimiento objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor (artículo 100).

**Requisitos de la visita de verificación.** Los verificadores para practicar una visita deberán contar con orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar, el objeto, el alcance y las disposiciones legales que la fundamenten (artículo 99).

Al iniciar la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa de la diligencia que ha de practicar, dejando copia a la persona con quien se entienda la visita (artículo 102).

De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona que se entienda la diligencia o por el verificador si aquel se hubiese negado a proponerlos, dejando copia, aunque se hubiere negado a firmar, lo cual hará constar el verificador en la propia acta (artículo 102).

**Contenido del acta de verificación.** El artículo 103 de la Ley Local señalar que en el acta de visita de verificación se hará constar:

- a) Nombre, denominación o razón social del visitado;
- b) Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia;
- c) Calle, número, población o colonia, teléfono, delegación y código postal del lugar en donde se practique la diligencia;
- d) Número y fecha del oficio de comisión que la motivó;
- e) Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia;
- f) Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos;
- g) Datos relativos a la actuación;
- h) Declaración del visitado, si quiere hacerla, y

i) Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia, incluyendo los del verificador. Si se negaren a firmar, el verificador asentará razón de tal circunstancia.

Los visitados podrán formular observaciones en el acto y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o por escrito dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta (artículo 104).

Es importante señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de esta Ley, la verificación administrativa es uno de los tres procedimientos (los otros dos son las revalidaciones y el recurso administrativo) que se uniforman.

Este procedimiento se reglamentó para precisar y ampliar las disposiciones contenidas en la Ley a través de un Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, que apareció publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de abril de 1997 y entró en vigor el 14 de abril del mismo año. La materia administrativa en que se aplica este Reglamento y que por virtud del mismo, quedaron unificados en cuanto al procedimiento de verificación se establecieron expresamente en su artículo 1º y son: protección civil, preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; salud; deporte; discapacitados; agua y drenaje; establecimientos mercantiles; estacionamientos públicos; construcciones y edificaciones, anuncios; desarrollo urbano y uso del suelo; mercados; rastros y abasto; comentarios y servicios financieros; espectáculos públicos; turismo y servicios de alojamiento, y protección de no fumadores.

## 5.- De las Medidas de Seguridad

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 81 de esta Ley considera a las medidas de seguridad como las disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas.

Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Estas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades (artículo 82).

- **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

En el artículo 106 de esta Ley se establecen las medidas de seguridad como las disposiciones que dicta la autoridad competente para proteger la salud y las seguridad públicas. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las normas administrativas.

Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o con el informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole

un plazo un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesarias para la corrección de las irregularidades (artículo 107).

Como vemos el tratamiento de las medidas de seguridad en ambas Leyes es prácticamente la misma.

## **6.- De las Infracciones y Sanciones Administrativas**

Debido a que la legislación administrativa está basada en el interés público, en la utilidad pública y en el mantenimiento del orden público, se hace necesario dotar a la Administración Pública de facultades coactivas para castigar las violaciones a una norma administrativa, que no constituyan un delito.

La sanción administrativa se presenta cuando no se cumple con el deber impuesto al particular, o cuando se cumple de forma irregular o parcial; privándole de un bien o de un derecho, con el único fin de garantizar la observancia de sus obligaciones.

Corresponde a la Administración Pública, aplicar las sanciones de orden administrativo con sus propios procedimientos y medidas correctivas.

Este poder sancionador de la Administración Pública no se debe confundir con la facultad exclusiva de la autoridad judicial de imponer penas cuando se ha cometido un ilícito.



*Independientemente, de la sanción impuesta a un particular por las infracciones administrativas, dichas conductas pueden constituir un delito, pudiendo el particular ser responsable administrativamente y penalmente por incurrir en un hecho castigado por los ordenamientos jurídicos, administrativos y penales.*

No se debe olvidar que el marco constitucional sobre la aplicación de sanciones administrativas está consagrado en el artículo 21, que establece que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Establece también este dispositivo constitucional que si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Cuando sea no asalariado el sancionado, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso.

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

En esta Ley el artículo 70 prescribe que las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en:

- a) Amonestación con apercibimiento;
- b) Multa;
- c) Multa adicional por cada día que persista la infracción;
- d) Arresto hasta por 36 horas;
- e) Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
- f) Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

En caso de reincidencia se duplicará la multa, sin que su monto exceda del doble del máximo (artículo 71)

**Procedimiento para la imposición de sanciones.** Para imponer una sanción, la autoridad administrativa, deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los 15 días siguientes exponga lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas con que cuente (artículo 72).

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días hábiles siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado (artículo 74).

En la resolución sancionadora la autoridad administrativa fundará y motivará la sanción considerando (artículo 73):

- a) Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;

- b) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- c) La gravedad de la infracción, y
- d) La reincidencia del infractor.

Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que proceden (artículo 75).

Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en esta Ley., salvo el arresto (artículo 76).

Cuando en una misma acta se hagan constar dos o más infracciones, las multas se determinarán separadamente, así como el monto total de todas ellas. De la misma manera, cuando comprendan a dos o más infractores en una misma resolución, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que le corresponda (artículo 77).

Las sanciones administrativas se impondrán sin perjuicio de la penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores (artículo 78).

**Prescripción.** La facultad que tiene la autoridad administrativa para imponer sanciones prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción si fuere consumada, o desde que cesó si fuere continua (artículo 79).

Cuando el infractor impugne los actos de la autoridad se interrumpirá la prescripción hasta en tanto se dicte resolución definitiva (art. 80).

▪ **En la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF)**

El artículo 129 de esta Ley señala que las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes y podrán consistir en:

- a) Amonestación con apercibimiento;
- b) Multa;
- c) Arresto hasta por 36 horas;
- d) Clausura temporal o permanente, parcial o total, y
- e) Las demás que señalen las leyes o reglamentos.

**Procedimiento para la imposiciones de sanciones.** Las autoridades administrativas al imponer una sanción deberán llevar a cabo previamente un procedimiento, en el cual le den la oportunidad al interesado de exponer lo que a su derecho convenga, y en su caso, aporte las pruebas con que cuente, debiendo observar los procedimientos y formalidades previstas por esta Ley y el Reglamento que se expida.

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, dentro de los diez días siguientes se dictará la resolución por escrito, notificándola personalmente o por correo certificado al interesado (artículo 133).

La autoridad administrativa al dictar resolución deberá fundarla y motivarla adecuadamente, considerando para su individualización (artículo 132):

- a) Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- b) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- c) La gravedad de la infracción;
- d) La reincidencia del infractor, y
- e) La capacidad económica del infractor.

Las autoridades competentes para lograr la ejecución de las sanciones harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública (artículo 134)

Las sanciones administrativas previstas en esta Ley podrán aplicarse simultáneamente, salvo el arresto, y se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores (artículo 137)

Cuando en una misma acta se hagan constar dos o más sanciones, las multas se determinarán separadamente, de igual forma cuando se comprenda dos o más infractores, a cada uno se le impondrá la sanción correspondiente (artículo 136).

**Caducidad y prescripción.** De acuerdo al artículo 138 de esta Ley la facultad de las autoridades para imponer sanciones caduca en cinco años.

Las sanciones administrativas prescriben en cinco años, el término de la prescripción será continuo y se contará desde el día en que se cometió la infracción si fuere consumada o desde que cesó si fuere continua.

Conforme al artículo 139, cuando el infractor impugne los actos de autoridad se interrumpirá la prescripción hasta en tanto la resolución dictada quede firme.

La autoridad deberá declarar la caducidad o la prescripción de oficio, pero en todo caso los interesados podrán solicitar dicha declaración o hacerla valer en vía de recurso de inconformidad. En este caso, la Ley Local con mejor técnica que la norma Federal distingue entre la caducidad y la prescripción en esta materia.

#### **7.- De los Recursos Administrativos**

Los administrados tienen el derecho a la legalidad en los actos emanados de la Administración Pública, teniendo la facultad de exigir que los actos y procedimientos se sujeten a las normas establecidas, y sean emitidos por las autoridades competentes para tal efecto. Cuando un particular considera que no se ha cumplido con el principio de legalidad, está en su derecho de exigir a la Administración la reconsideración de su actuación.

Los órganos administrativos para asegurar el cabal cumplimiento del principio de legalidad que debe imperar en todo acto administrativo, están obligados, incluso de oficio, a revisar sus propias actuaciones.

De esta forma para *garantizar el buen funcionamiento* de la Administración Pública se han instituido los recursos administrativos, que son medios por los cuales los particulares pueden combatir actos que consideren que afectan sus intereses.

Algunas leyes administrativas y la doctrina consideran que estos recursos administrativos son opcionales y pueden ser interpuestos o no por el particular afectado. A este criterio se opone el principio de definitividad, el cual prescribe que cuando un particular se siente afectado en su esfera jurídica, no puede acceder a la acción jurisdiccional sin haber agotado previamente todos los medios de defensa jurídicos, entre los cuales sobresale los recursos administrativos.

En México, nuestra legislación contempla los dos supuestos. Uno al considerar que el particular que se encuentra afectado en sus intereses, antes de acceder a un procedimiento jurisdiccional, debe agotar previamente los recursos administrativos prescritos en las normas aplicables al caso particular. Segundo, el particular afectado podrá, a su elección, agotar los recursos administrativos previstos o intentar desde luego la vía jurisdiccional. Considero que debe imperar el segundo criterio, es decir que los recursos deben ser optativos, como una vía de reconsideración de las actuaciones administrativas.

Sobre el concepto de recurso administrativo Serra Rojas señala:

"...es un medio ordinario y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto..."<sup>17</sup>

El jurista Enrique Sayagués Laso nos señala: "los recursos administrativos son los distintos medios que el derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque"<sup>18</sup>. Gabino Fraga nos dice "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"<sup>19</sup>.

En conclusión el recurso administrativo es un medio del cual dispone el particular para impugnar un acto que afecta sus intereses, ante la propia autoridad para que lo reforme, revoque o nulifique.

Los elementos del recurso administrativo de acuerdo al maestro Serra Rojas son:

---

<sup>17</sup> - Opus cit. p. 727.

<sup>18</sup> - SAYAGUES LASO, Enrique Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I Martín Bianchi Altema, Montevideo, 1959, p. 471

<sup>19</sup> - Opus. cit. p. 433.



- a) Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa;
- b) Debe afectar o lesionar un interés o un derecho de un particular;
- c) La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;
- d) Un plazo para la interposición del recurso;
- e) Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de los agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;
- f) Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; y
- g) La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.<sup>20</sup>

A continuación haremos el análisis de los recursos administrativos contemplados las leyes administrativas en estudio.

- **En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)**

El artículo 83 de la LFPA señala que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, que pongan fin al procedimiento administrativo, o una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de

---

<sup>20</sup> Opus cit pp 728-729.

revisión o intentar las vías judiciales correspondientes. Esto significa que el recurso es optativo.

Debemos señalar que de acuerdo al Segundo Transitorio de la Ley, este recurso es único en las materias en que la Ley es aplicable.

**Termino para interponer el recurso.** El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurre (artículo 85).

**Requisitos del escrito de interposición del recurso.** De acuerdo al artículo 86, el escrito de interposición del recurso de revisión, deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto y será resuelto por el superior jerárquico. El escrito deberá expresar:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige;
- b) El nombre del recurrente y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar para recibir notificaciones.
- c) El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- d) Los agravios;
- e) En su caso, copia de la resolución o acto que impugna y de la notificación correspondiente; y en el caso de ser una negativa ficta, el escrito de iniciación del procedimiento, y
- f) Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado.

**Suspensión del acto impugnado.** La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando: (artículo 87)

- a) Lo solicite expresamente el recurrente;
- b) Sea procedente el recurso;
- c) No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público;
- d) No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen, y
- e) Tratándose de multas siempre y cuando el recurrente garantice el crédito fiscal.

**Desechamiento del recurso.** El recurso se tendrá por no interpuesto y se desechará cuando (artículo 88):

- a) Se presente fuera de plazo;
- b) No se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, y
- c) No aparezca suscrito por quien deba hacerlo, a menos que se firme antes del vencimiento del plazo para interponerlo.

**Improcedencia del recurso.** El artículo 89 señala que se desechará el recurso por improcedente en los siguientes casos:

- a) Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución;
- b) Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente;
- c) Contra actos consumados de un modo irreparable;
- d) Contra actos consentidos expresamente, y
- e) Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa interpuesto por el promovente.

**Sobreseimiento del recurso.** El artículo 90 señala que será sobreseído cuando:

- a) El promovente se desista expresamente del recurso;
- b) El agraviado fallezca durante el procedimiento, si el acto impugnado sólo afecta a su persona;
- c) Cuando sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;
- d) Cuando hayan cesado los efectos del acto respectivo;
- e) Por falta de objeto o materia del acto, y
- f) No se probare la existencia del acto respectivo.

**Resolución del recurso administrativo.**

En la resolución del recurso administrativo pueden tomarse las siguientes determinaciones (artículo 91).

- a) Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

- b) Confirmar el acto impugnado,
- c) Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y
- d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente (artículo 92).

La resolución no podrá revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente (artículo 93).

Finalmente, como lo señala el artículo 94 el recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado, situación que considero se daría si transcurrieran cuatro meses desde su interposición, sin que se dictara resolución, conforme lo dispuesto por el artículo 17 de esta Ley.

- En la Ley de Procedimiento Administrativo del distrito Federal (LPADF)

**Objeto del recurso.** El recurso de inconformidad señalado en esta Ley tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora de un acto administrativo, lo confirme, modifique, revoque o anule (artículo 108).

**Autoridad ante quien se interpone el recurso.** El órgano competente para conocer del recurso de inconformidad es el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto impugnado. En el caso de que la resolución recurrida hubiese sido emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el recurso se interpondrá ante el mismo servidor público (artículo 110).

**Término para la interposición del recurso.** El plazo para hacer valer el recurso de inconformidad es de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación de la resolución, o de que el recurrente tenga conocimiento del acto impugnado.

**Requisitos del escrito de interposición del recurso.** En términos del artículo 111 de la LPADF, esta promoción deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) El órgano administrativo a quien se dirige;
- b) El nombre del recurrente y del tercero perjudicado, en su caso;
- c) El lugar para oír y recibir notificaciones;

- d) El acto o resolución que se impugna;
- e) La autoridad emisora de la resolución recurrida;
- f) La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución impugnada;
- g) Los agravios que causa la resolución;
- h) Los fundamentos y argumentos de derecho en contra de la resolución, y
- i) Las pruebas que se ofrezcan.

Además al recurso, deberán agregarse los siguientes documentos (art. 112):

- a) Los que acrediten la personalidad del promovente, de ser necesario;
- b) El documento en que conste el acto recurrido o bien, el escrito de iniciación del procedimiento, en el caso de la negativa ficta;
- c) La constancia de notificación del acto impugnado;
- d) La manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que se tuvo conocimiento de la resolución, y
- e) Las pruebas que se estimen convenientes.

**Improcedencia del recurso de inconformidad.** El artículo 121 de la LPADF establece que el recurso se desechará por improcedente cuando se interponga:

- a) Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución, y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;

- b) Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente.
- c) Contra actos consumados de modo irreparable;
- d) Contra actos consentidos expresamente;
- e) Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por el artículo 109 de esta Ley, y
- f) Contra actos que se hayan impugnado por otro medio de defensa. El recurso de inconformidad es improcedente cuando el promovente esté tramitando ante los tribunales, algún medio de defensa legal que pueda modificar, revocar o nulificar el acto impugnado. En este sentido, es importante mencionar que como la interposición del recurso de inconformidad es optativa, puede darse el caso de que el interesado inicie el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y si el particular está impugnando el acto administrativo por vía jurisdiccional, no será admisible impugnarlo simultáneamente a través del recurso administrativo.

**Sobreseimiento del recurso.** El artículo 122 de la LPADF, dispone que el recurso será sobreseído cuando:

- a) El promovente se desista expresamente;
- b) El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto impugnado sólo afecta a su persona;
- c) Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia;
- d) Hayan cesado los efectos del acto impugnado;
- e) Falte el objeto o materia del acto; y



f) No se pruebe la existencia del acto impugnado.

**Substanciación del recurso.** El Recurso de Inconformidad es optativo, es decir, el particular puede interponerlo o promover directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Artículo 108).

El procedimiento para la substanciación del Recurso de Inconformidad se inicia con la presentación del escrito de interposición de dicho recurso.

Una vez recibido el recurso, el superior jerárquico solicitará a la autoridad responsable, un informe sobre el asunto, así como la remisión del expediente respectivo, lo que deberá llevarse a cabo en el término de cinco días hábiles (artículo 120).

Dentro de los tres días hábiles siguientes, contados a partir de la recepción del informe, la autoridad competente emitirá *proveído sobre la admisión, prevención o desechamiento* del recurso (artículo 120).

Cuando el recurrente omita alguno de los requisitos o documentos contemplados por los artículos 111 y 112 de esta Ley, la autoridad que esté conociendo del asunto lo prevendrá por escrito, por una sola vez, para que en el término de cinco días hábiles, subsane la irregularidad. En caso de que el recurrente no desahogue esta prevención, la autoridad tendrá por no interpuesto el recurso (artículo 113).

En caso de que se admita el recurso, en el mismo proveído se señalará fecha para la audiencia de ley, la que deberá verificarse dentro de los siguientes diez días hábiles. En la audiencia se admitirán y desahogarán las pruebas ofrecidas y se recibirán los alegatos de los interesados (artículo 120 y 123).

No se admitirán en el recurso hechos, documentos o alegatos del recurrente que no haya aportado en el procedimiento administrativo.

**La suspensión.** En cualquier momento hasta antes de que se dicte resolución en el recurso, se podrá solicitar la suspensión del acto impugnado. La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran (artículos 114 y 118).

No se otorgará la suspensión cuando se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento (artículo 116).

En los casos en que la suspensión pueda causar daños y perjuicios a terceros, o se trate de multas, se deberá otorgar la garantía correspondiente (artículos 115 y 117).

**Resolución del recurso de inconformidad.** De acuerdo al artículo 124 la resolución se emitirá en la misma audiencia o bien, dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma.

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente. La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinará en su conjunto los agravios (artículo 125).

En la resolución al Recurso pueden tomarse las siguientes determinaciones:

- a) Que la autoridad no resuelva el fondo del asunto. Cuando se declara la improcedencia o sobreseimiento, artículo 126, fracción I de la LPADF. En este supuesto, la autoridad no resuelve el fondo del recurso, ya que la resolución se limita a estudiar la improcedencia o el sobreseimiento, en los términos de los artículos 121 y 122 de la Ley;
- b) Que la autoridad resuelva el fondo del asunto,
- Confirmando el acto impugnado (art. 126, fracción II). Si el acto o la resolución recurrida se emitió conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto de que se trata, el superior jerárquico confirmará el acto impugnado.
  - Declarando la nulidad o anulabilidad del acto impugnado (art. 126, fracción III). En el caso de que el acto recurrido adolezca de un elemento de validez, la autoridad

declarará la nulidad del mismo; en el supuesto de que se haya omitido un requisito de validez, se declarará la anulabilidad del acto impugnado.

- Revocando el acto impugnado (art. 126, fracción III). Sobre el particular es importante señalar que en este caso se trata de un acto administrativo que nació válido y eficaz y que por causas de oportunidad o interés público, la autoridad decide extinguirlo a través de la revocación.
- Modificando y ordenando la modificación del acto impugnado (art. 126, fracción IV).
- Dictando *u ordenando la expedición de un nuevo acto que sustituya al acto impugnado* (art. 126, fracción IV).
- Ordenando la reposición del procedimiento administrativo que haya dado origen al acto impugnado (art. 126, fracción IV). En este caso, la resolución ordenará reponer las actuaciones a partir del acto en que se haya cometido la irregularidad impugnada en el recurso.

Si la autoridad no resuelve el recurso en el término señalado por el artículo 124 de esta Ley, se entenderá confirmado el acto impugnado, es decir habrá una negativa ficta.

Contra la resolución que recaiga al recurso, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 128).

## **CAPITULO IV**

**CARACTERISTICAS DE LAS  
LEYES DE PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO FEDERAL  
Y DEL DISTRITO FEDERAL**

## 1.- La Ley Federal: Primera Norma de su naturaleza en México

En México hasta 1994, la falta de leyes de procedimiento administrativo era una necesidad sentida e incluso ampliamente expresada por nuestra doctrina y jurisprudencia. Sostener como lo hace el maestro Acosta Romero que "estas leyes son innecesarias y que lo mejor que pudiera pasar es que las abrogaran"<sup>21</sup>, es no sólo desconocer la necesaria evolución del Derecho Administrativo, que no puede quedar encadenado a las instituciones y errores del pasado, sino pretender ignorar que la falta de estas leyes era un verdadero baldón a nuestra legislación y a nuestro derecho, que no podía seguir por más tiempo sin una norma que marcara las características fundamentales de la actuación administrativa.

El mandato constitucional establecido en el artículo 14, de que "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."; se ha ido ampliando del ámbito propiamente judicial al administrativo, y de esta forma se exige que las actuaciones gubernamentales cumplan con formalidades mínimas que no dejen en estado de indefensión a los particulares y

---

<sup>21</sup> - Opus Cit. pág 360

que en abono a su certidumbre jurídica, les permita no sólo tener el cabal conocimiento de los actos que les atañen, sino también la posibilidad de ser escuchados y hasta vencidos, en un procedimiento que se realiza ante autoridades administrativas. Sólo a través del procedimiento administrativo se puede cumplir con las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas y sólo de esta forma, la autoridad puede válidamente afectar la esfera jurídica de los gobernados, so pena de producir actos nulos por ilegales, arbitrarios o injustos.

La tradición administrativa en nuestro país había apuntado a una vasta y compleja producción, en la cual no sólo se regulaba la materia desde el punto de vista sustantivo, sino que también, en la norma de la materia, se establecían las disposiciones procesales. De esta manera, los resultados fueron dispares y no siempre satisfactorios. La regulación prolija de procedimientos no estuvo exenta de imprecisiones, de soluciones diversas a problemas semejantes, y en muchas ocasiones de grandes lagunas, ante lo cual prevalecía la discrecionalidad de la autoridad o la supletoriedad de normas de carácter procesal civil. Esta situación favorecía la arbitrariedad y la corrupción, ante la complejidad de las normas y los grandes vacíos que presentaban. Así por ejemplo, para la tramitación de los recursos administrativos existían múltiples procedimientos unos obligatorios, otros optativos, con diferentes términos de interposición, con diferentes formas de tramitación, con audiencia o sin ella, con período para ofrecer pruebas o sin período para pruebas o alegatos, etc. Argumentar que es preferible contar con un recurso administrativo por materia, como lo hace el maestro

Acosta Romero<sup>22</sup> es desconocer la realidad a la que se enfrentan los gobernados ante los actos de autoridad y el uso de estos medios de defensa. En primer lugar, es un avance indiscutible de ambas leyes la declaración de que los recursos son optativos y no obligatorios, ya que en muchas ocasiones resultaban tan complicados y tortuosos, así como poco imparciales, que la obligatoriedad de agotarlos era una manera de imponer la arbitrariedad y de denegar justicia cuando se intentaba la vía jurisdiccional y se desechaba la demanda por no haber agotado estos recursos. En segundo lugar, resultaba tan compleja su tramitación que era muy fácil perderlos por un detalle técnico que sólo era del conocimiento de la autoridad, ante la obscuridad o complejidad de la norma. En tercer lugar, qué "especificidad y fin propio" como argumenta Acosta Romero, puede justificar que los recursos no cumplieran con las garantías de audiencia, legalidad o seguridad jurídicas, como era común que sucediera en su regulación, aquí independientemente de la materia, hay un denominador común que es respetar los derechos de los gobernados. Es claro que las especificidades justifican procedimientos propios, pero también lo es que en materia de recursos sí se podía lograr la unidad, porque las garantías que se protegen son las mismas.

Por otra parte, no obstante la abundancia y especialización de la temática administrativa no era raro enfrentar graves lagunas, ante lo cual era necesario acudir a otras normas, que por cierto no tenían una relación ni siquiera cercana con las necesidades de la regulación que suplían, en donde se tenía que aplicar forzosamente la normatividad

---

<sup>22</sup> - CFR Opus cit., pp 285 y 286.



procesal civil, que no ajusta a las necesidades del procedimiento administrativo, por los sujetos que participan y por los intereses que están en juego.

Por si esto fuera poco, no faltó la regulación que fuera abiertamente contraria a los derechos individuales, negando garantías substanciales, que en un mal entendido "interés de orden público", no concedía la oportunidad de ser oído y vencido, antes de ser sancionado; o que imponía medidas fulminantes al patrimonio o derechos de los particulares, sin darles siguiera la oportunidad de conocer las características y naturaleza del acto que les afectaba. Ante este panorama, y no sólo por un mero prurito de imitación a otros países que ya tienen muchos años con leyes de procedimiento administrativo, se expresaba la necesidad de contar con una legislación que superara estos problemas y que también apoyara la construcción de una Administración Pública legal y moderna

La aparición el cuatro de agosto de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo resultó un acontecimiento destacable. Esta Ley, la primera en esta materia en México, rompió el silencio legislativo que se había padecido, y por primera vez, se intentó darle uniformidad y racionalidad a los múltiples procedimientos administrativo. La ley no es perfecta, cabe señalar que en muchos aspecto resulta poco clara, en otros, no se regularon debidamente algunos temas fundamentales, pero también es justo reconocer que es un paso adelante en el rumbo correcto y como toda norma, en base a la experiencia práctica que de la aplicación de sus disposiciones se derive, se podrá perfeccionar con reformas adecuadas.

## **2.- La Ley del Distrito Federal: Sus importantes avances**

La expedición de esta norma constituyó en sí misma, un importante avance jurídico al establecerse por primera vez en el Distrito Federal un ordenamiento de carácter adjetivo en materia administrativa. De esta forma se buscó, por una parte, uniformar los procedimientos administrativos, pero también con mucho realismo se estableció como norma supletoria por definición, en la mayor parte de los procedimientos administrativos locales. Fuera de las materias que se excluyen en la propia Ley en su artículo 1º y que se refieren a cuestiones penales, electorales, de justicia cívica, financieras, de derechos humanos, de notariado, de seguridad pública, y de responsabilidad de los servidores públicos, esta norma puede ser aplicada de manera supletoria en todos los demás rubros administrativos, en donde al aparecer una laguna fuera necesario tener un procedimiento jurídico aplicable. Pero también se alcanza la unificación de tres procedimientos administrativos importantes y que se establecen en el artículo 4º de dicha Ley, siendo éstos el de revalidación de licencias, autorizaciones y permisos; los recursos administrativos, desapareciendo en consecuencia la multiplicidad de Estos y estableciéndose como único el de inconformidad que establece esta Ley en su Título Cuarto, y el procedimiento de visitas de verificación que se unifica en múltiples materias que regula el Reglamento de Verificación Administrativa, ordenamiento que deriva de esta Ley.

A continuación señalaré brevemente seis aspectos que considero importantes avances, consagrados en la norma que ahora analizamos. Estos puntos son la lesividad, la buena

fe, la afirmativa ficta, el recurso administrativo único, el sustento jurídico del Manual de Trámites y Servicios al Público y el Reglamento de Verificación Administrativa.

- **La Lesividad** es un verdadero avance para otorgar certidumbre jurídica a los particulares. El artículo 27, segundo párrafo de esta Ley señala, que cuando se haya generado algún derecho o beneficio al particular derivado de un acto administrativo, éste no podrá ser anulado por la autoridad por sí misma, salvo en los casos en que así lo permitan los ordenamientos jurídicos aplicable o cuando se haya conducido el interesado con dolo, mala fe o violencia para obtener dicha resolución favorable, y si no es así, la autoridad tendrá que promover juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por lesividad. ¿Qué significa esto? Significa que la autoridad no puede desconocer los actos favorables a los interesados, como las licencias, permisos, autorizaciones, etc., sino que tendrá que promover un juicio ante el órgano jurisdiccional administrativo para demostrar que el acto lesiona al interés público y sólo de esta manera se podría anular en la vía jurisdiccional. Esto es un reconocimiento a los derechos legítimamente adquiridos de los particulares y que además otorga certidumbre jurídica indispensable. Acorde al principio de buena fe, si las resoluciones favorables fueran obtenidas con dolo, mala fe o violencia, entonces no opera la lesividad en favor del particular. Si bien es cierto, esta institución ya estaba reconocida en nuestro país en la materia fiscal, también lo es que la disposición de la Ley lo amplía al ámbito administrativo, con lo cual se pretende proteger los derechos de los particulares, sea cuales fueran éstos.

- **La Buena Fe.-** El artículo 32 en su párrafo segundo desarrolla la idea de la buena fe en la Ley de Procedimiento Administrativo. Esta institución implica un cambio importante en la relación del Gobierno con los gobernados. Ante un clima de franca desconfianza mutua, la Ley establece una disposición para confiar en las manifestaciones, informes o declaraciones de los interesados. Por virtud de esta norma los interesados pasan a ser "inocentes salvo prueba en contrario" y dejan de ser "culpables salvo prueba en contrario". Es decir ya no se tendrá que acreditar siempre que se cumple con la norma, basta la manifestación bajo protesta de decir verdad de que se hace, para que la autoridad lo tenga por bueno. La importancia de este principio radica en que es un poderoso instrumento de simplificación administrativa. En muchas ocasiones, los trámites se alargan porque las autoridades quieren que todo sea comprobado previamente a obtener una resolución, situación que en muchas ocasiones llega a extremos francamente enfermizos y arbitrarios. Con la buena fe, se confía en la manifestación de los particulares, pero no se deja en indefensión a la autoridad ya que la propia norma establece que si el interesado se manifiesta falsamente, no sólo se aplicarán las sanciones administrativas, sino incluso penales por declarar con falsedad ante autoridad distinta de la judicial.
- **Recurso Administrativo Unico.-** En el Título Cuarto de esta Ley se regula el recurso de inconformidad, que de acuerdo al artículo 4º de este ordenamiento resulta aplicable en todos los procedimientos administrativos, salvo las materias excluidas por el artículo 1º de la propia Ley. El contar con un procedimiento único en materia de recursos administrativos es, a pesar de lo que pudiera pensarse o decirse en

contrario, un gran avance en materia de seguridad jurídica. El recurso que nos ocupa es optativo, establece la suspensión, así como un procedimiento ágil para resolver las inconformidades de los particulares, regula así mismo las causas de improcedencia y sobreseimiento y establece con claridad la audiencia para admitir y desahogar pruebas y recibir alegatos. Señala finalmente un término perentorio para la resolución del recurso y se establece que si no se resuelve éste en diez días hábiles, se tendrá por confirmado el acto requerido, con lo cual se abre la posibilidad al particular de acudir a las vías jurisdiccionales.

- **El sustento jurídico del Manual de Trámites y Servicios al Público.**- El Manual de Trámites y Servicios al Público es un instrumento muy importante de difusión de los trámites y servicios del Gobierno del Distrito Federal, que contiene sus características, de acuerdo a lo que establecen las diversas leyes y reglamentos que los regulan. Lo importante en este rubro, es el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que establece que no se podrán exigir mayores requisitos que los señalados en las normas y el propio manual. Este es un elemento muy importante para transparentar la actividad pública. De esta manera, las autoridades no podrán exigir mayores requisitos que los establecidos en dicho manual.
- La Ley de Procedimiento Administrativo da las bases para la expedición del Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal. En su artículo 97 establece que las visitas de verificación se sujetarán a los principios de unidad,

funcionalidad, coordinación, profesionalización, legalidad, transparencia, imparcialidad y autocontrol de los particulares.

El once de abril de 1997 fue publicado este ordenamiento jurídico que no sólo viene a dar unidad al procedimiento administrativo de verificación, sino que además aporta otros elementos muy importantes como son: La Carta de Derechos y Obligaciones del Visitado, un Sistema de Información Telefónica sobre las visitas y el Sistema de Verificación Empresarial.

### **3.- Propuestas para mejorar ambas Leyes**

En términos generales y de acuerdo al análisis que hemos venido desarrollando, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal es mejor en técnica y en avances que la Ley Federal. No obstante, resulta necesario señalar en el caso de ambas normas qué aspectos sería necesario considerar para su mejora. Empezaremos por la Ley Federal.

De entrada la Ley Federal carece de un glosario de términos, que se antoja necesario para precisar muchos de los conceptos que maneja la norma. En su Título Segundo, capítulo primero, artículo 3º, al hacer mención a los elementos y requisitos del acto administrativo, no se hace como en la Ley Local, una distinción entre elementos y requisitos, que es muy práctico para después distinguir con claridad en qué casos se

produce la nulidad y en cuáles la anulabilidad del acto administrativo. Al respecto, es necesario recordar que la anulabilidad es convalidable, mientras que la nulidad no lo es.

La Ley Federal no regula la buena fe, ni la lesividad. La buena fe es una figura que apoya la agilización de los procedimientos y la lesividad da certidumbre jurídica a los particulares. Recordemos que con la lesividad la autoridad no puede desconocer de *motu proprio*, los actos emitidos en favor de los particulares y que en estos casos debe interponer un juicio ante un órgano jurisdiccional para anular el acto favorable.

Por otra parte, la Ley Federal contempla la *negativa ficta* en vez de la *afirmativa ficta*. Para empezar, la regla general para responder una solicitud se fija en la norma federal en cuatro meses, mientras que en la Local es de 40 días hábiles. Se establece un procedimiento para solicitar una constancia de negativa, lo que en verdad se antoja como innecesario, ya que ante esta circunstancia, la impugnación jurisdiccional tendría como efecto determinar si se configuró o no dicha negativa, y en su caso, la fundamentación y motivación de la misma.

En el artículo 19 de la Ley Federal no se precisa qué clase de interés se requiere para actuar frente a la autoridad y pareciera que se confunde el interés con la personalidad.

El Título Tercero del procedimiento administrativo no prevé la ejecución forzosa o directa, situación necesaria en una norma de este tipo.

Finalmente, en el caso del recurso administrativo no se prevé audiencia para desahogar pruebas y escuchar alegatos, ni plazo para la resolución del mismo, ni efecto jurídico de no producirse su resolución en dicho plazo. Si bien, el artículo 17 de esta Ley que establece que en aquellos casos en que se recurra la negativa por falta de resolución, si no se produce resolución al recurso en un plazo de cuatro meses, se entenderá confirmada la negativa, no hay regla general para todos aquellos casos en los cuales no se resuelva el recurso, a menos que se entienda que quedan incluidos en el plazo general de cuatro meses. Si así fuera, vale la pena insistir en que la constancia que señala el artículo 17 de negativa ficta es completamente innecesaria. Sobre el recurso administrativo que regula la Ley Federal y que se denomina de "revisión" es necesario señalar que a la luz de lo comentado, es incompleta su regulación por faltarle todos los elementos indicados.

En el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, la propuesta más importante que se puede hacer es mejorar el tratamiento de la ejecución forzosa o directa. En efecto, en el Capítulo Segundo del Título Segundo, en los artículos que van del 13 al 23 de la Ley, se trata lo relativo a la ejecución directa. De entrada el artículo 14 menciona cuatro medios de ejecución directa que son: apremio sobre el patrimonio; ejecución subsidiaria; multa y actos que se ejerzan sobre la persona. En ninguna parte de los siguientes artículos se explica en qué consisten estos medios de ejecución, ni cuál es su procedimiento. Además resulta claro que una multa no es un medio de ejecución directa, sino una sanción que en este caso, sería administrativa.



Por otra parte, en el artículo 20 que se refiere a la realización forzosa de obras en domicilios particulares, por parte de la autoridad, se establece que se deberá recabar previamente "la autorización judicial". Aquí la pregunta que surge es en primer lugar a qué autoridad judicial se refiere, la administrativa, la civil, o cuál sería competente para conocer estos casos. La Ley no lo aclara. Por otra parte, se pensaría que dado que esta es una Ley de orden e interés públicos, lo correcto sería que se regulara en la misma, un procedimiento para que la autoridad pudiera en vía de ejecución directa realizar las obras necesarias en el domicilio o propiedades de un gobernado, respetando las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Recordemos que la justificación para una actuación de este tipo sería la presunción de legalidad con la que está investido el acto administrativo, y la finalidad de interés público que persigue, por ello se antojaría de entrada innecesario recabar una autorización judicial, sobre todo si la ejecución de la autoridad persigue hacer frente a una emergencia o prevenir un *daño mayor*.

En tal virtud, se hace necesario que la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal mejore su contenido en este aspecto tan importante, como lo es la ejecución directa por parte de la Administración Pública, observando para ello un procedimiento claro, legal y justo, que le permita a la autoridad hacer uso de esta atribución bajo el principio de preservar el interés y orden públicos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Sin lugar a dudas, la expedición de las Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y del Distrito Federal, son avances jurídicos importantes en nuestro Derecho Administrativo. La carencia de estas normas no sólo impedía la uniformidad de los procedimientos, sino que también propiciaba actuaciones de la autoridad ilegales y arbitrarias. Quizá lo menos trascendente que como logro habría que señalar, con la aparición de ambas leyes, sea la *homogeneización de los procedimientos*, o el establecimientos de *principios y reglas generales para normar los procedimientos administrativos*, lo más importante es que se estableció un marco general de actuación que basado en las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia presiden la actuación administrativa.

La tendencia de generar múltiples procedimientos en las normas sustantivas había llegado a un grado de confusión y anarquía, que en muchas ocasiones no sólo violaba los derechos fundamentales, sino que incluso era prácticamente imposible conocerlo, dado su complejidad y proliferación, lo que obviamente favorecía la discrecionalidad y abuso de las autoridades.

Al aparecer estas leyes se establecen principios y procedimientos *uniformes* que pueden ser *supletorios o incluso obligatorios*, y que en aquellas ocasiones en donde la *norma sustantiva sea omisa*, pueden aplicarse sin tener que acudir a las normas *adjetivas civiles*, que generalmente son muy formalistas y no cumplen con la agilidad y expeditéz que reclaman los procesos administrativos. Cuando se señalan

procedimientos uniformes (como la verificación administrativa y la tramitación de recursos administrativos), se trata de evitar la multiplicidad de procedimientos, en aquellos casos donde la uniformidad se impone por ser trámites de características comunes, o donde deben observar las mismas garantías jurídicas. Esto incrementa la certeza de los particulares y elimina un elemento de abuso. *Era común que en materia de recursos administrativos, por ejemplo, se establecieran en las normas administrativas una diversidad de procedimientos, en muchos de los cuales no se respetaban cabalmente las garantías de audiencia y seguridad jurídicas. Con un procedimiento único, y normado de manera adecuada, se respetan las garantías y es más fácil conocer las características de este procedimiento por los interesados.*

**SEGUNDA.** Una vez realizado el examen comparativo de las Leyes de Procedimiento Administrativo Federal y del Distrito Federal, se puede advertir con meridiana claridad que la Ley Local se sustenta en más principios y presenta más *avances jurídicos* que la Ley Federal. También la Ley Local presenta una mejor técnica jurídica que la norma Federal. Al incorporar la Ley del Distrito Federal figuras jurídicas como la lesividad y la afirmativa ficta, contener desde su primer Título un glosario de términos que precisa conceptos, que por primera vez se definen legalmente conceptos tales como "acto administrativo", "procedimiento administrativo", "revocación", etc., se puede apreciar que la Ley del Distrito Federal es más avanzada que la Ley Federal.

Así mismo, la regulación de diversos aspectos como la recusación, la verificación administrativa y el recurso administrativo, es más clara y precisa en la Ley del Distrito Federal.

**TERCERA.** Dos aspectos en los que se aprecia la superioridad de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, son la regulación de la buena fe y la afirmativa ficta. Estas dos figuras no se contemplan en la norma federal. En la ley local, la buena fe se hace consistir en una presunción en favor de los particulares de que sus manifestaciones, informes y declaraciones se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario. Esta presunción agiliza los trámites administrativos, ya que múltiples gestiones no requieren de comprobación previa por parte de las autoridades de las condiciones en que se otorga un permiso, licencia o autorización, pues para ello basta la declaración bajo protesta del interesado. Además muchas autorizaciones se pueden convertir en meros avisos.

La afirmativa ficta por su parte, es una figura que agiliza la tramitación administrativa ya que ante el silencio se establece la ficción de que lo solicitado, se ha autorizado. Esto supera la negativa ficta y sobre todo saca de la indefinición al gobernado, que no tiene muchas opciones ante el silencio de la autoridad. Cuando no se responde una solicitud en el plazo jurídicamente establecido, los particulares sin las figuras de la negativa o afirmativa ficta quedan a merced de la discrecionalidad burocrática. Si se intenta una vía jurisdiccional (el amparo por violación a la garantía de petición o el juicio contencioso administrativo en contra del silencio) lo único que se logra es el mandato de que la autoridad conteste (asegura un proveído) pero esto no significa

que la autoridad otorgue lo solicitado (no asegura el sentido del proveído) lo cual hace tortuosa la tramitación, porque ante esto, el gobernado si considera ilegal o injusta la negativa tendrá que hacer uso de una vía de impugnación del acto expreso. Con la negativa y sobre todo con la afirmativa ficta esto se evita, ya no hay necesidad de interponer un juicio contencioso administrativo o de amparo, para hacer expreso el silencio de la autoridad, esto lo hace la propia ley que le da un sentido a la inactividad administrativa. Esta es una buena forma de resolver la actitud administrativa ilegal que se desprende del silencio, ya que debemos recordar que es un derecho constitucional, el que, ante una solicitud respetuosa por escrito, debe recaer un proveído que responda a lo solicitado. La ficción de la afirmativa, es una forma de lograr que las autoridades se apeguen a los términos prescritos en las normas, respecto de los trámites. Ahora bien, es necesario señalar que la afirmativa ficta establecida en la Ley de Procedimiento Administrativo no es pura y simple, requiere para su configuración que se reúnan ciertas condiciones, entre ellas la más importante es que se haya cumplido con los requisitos establecidos en las normas para solicitar la autorización, permiso o licencia respectiva, y se debe además agotar un procedimiento de certificación que a primera vista, pudiera parecer un trámite más para complicar las gestiones, pero que está encaminado a dar certeza al particular, así como establecer un seguimiento a través de los órganos de control, de la actuación administrativa. Le da certeza al particular ya que con la certificación no queda margen de duda sobre el otorgamiento de lo solicitado, y participan los órganos de control en su recepción y seguimiento, situación que busca asegurar la legalidad de lo que se determine en la certificación. En todo caso, no debemos olvidar, que el particular puede dejar de lado la vía oficiosa de la certificación, y optar

por el reconocimiento de la afirmativa ficta a través de un juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**CUARTA** De manera general, podríamos señalar que, en el caso de la Ley Federal se deben considerar muchos de los avances de la Ley Local, y en el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es indispensable precisar y regular de mejor manera lo relativo a la ejecución forzosa o directa.

No obstante los aspectos que señalamos a detalle en apartados anteriores, para mejorar ambas normas, debemos concluir que su aparición sí es un importante avance en nuestro Derecho Administrativo, por las figuras que se incorporan (buena fe, lesividad, afirmativa ficta, etc.), por la homogeneización que se alcanza en diversos procedimientos (recursos administrativos, verificación administrativa y revalidación de licencias), por la regulación procedimental que procura respetar las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídicas, y finalmente porque se apoya la modernización de la Administración Pública. *En efecto, ambas normas apuntan a una relación más ágil, legal y eficiente entre el Gobierno y los gobernados. Esto es un elemento muy importante en la modernización administrativa, que implica mejores normas para tener mejores gobiernos.*

**QUINTA.** Al finalizar este trabajo debemos concluir que la expedición de las leyes de procedimiento administrativo tanto Federal como del Distrito Federal son importantes avances para lograr una mayor justicia administrativa, y que a pesar de que ambas leyes presentan pequeños errores .Nuestra propuesta sería que los

legisladores hicieran las reformas necesarias para enmendar estas normas, y que las autoridades administrativas dieran cabal cumplimiento al procedimiento administrativo, respetando los términos y plazos señalados en el mismo para dar certidumbre y certeza jurídica a los gobernados.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA

- ◆ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, Comentada. Porrúa, México, 1996.
- ◆ CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Porrúa, México, 1939.
- ◆ \_\_\_\_\_ Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM., México, 1987.
- ◆ CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel. Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1996.
- ◆ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, 22ª. Ed. México, 1988.
- ◆ GONZALEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Porrúa, 2ª. Ed. México, 1982.
- ◆ GONZALEZ PEREZ, Jesús. La Justicia Administrativa en España, Civitas, Revista de Occidente, España, 1974.
- ◆ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, UNAM, México, 1991.
- ◆ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Porrúa, 5ª. Ed. México, 1988.
- ◆ SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, t. II, editorial Martín Bianchi Alterna, Montevideo, 1959.



- ◆ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, t. I y II, 18ª. Porrúa, México, 1997.
- ◆ VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Modernización de la Administración como Instrumento al Servicio de la Democracia, Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996

## LEGISLACION

- ◆ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- ◆ *Ley Federal de Procedimientos Administrativos.*
- ◆ *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.*
- ◆ *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.*
- ◆ *Código Fiscal de la Federación.*
- ◆ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*
- ◆ *Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.*
- ◆ *Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Federal.*

## ECONOGRAFIA

- ◆ *Guía Técnica para la Aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. D.D.F, México, 1996.*
- ◆ *Memoria del Seminario de Desregulación Administrativa en el Distrito Federal, UNAM-DDF, México, 1997.*