

El ámbito de aplicación y los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

*Miguel Pérez López**

A Alejandro Ordorica Saavedra, por su generosidad y confianza.

Este artículo tiene por objeto exponer críticamente la importancia de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en el marco de la justicia administrativa, su inserción en un creciente y continuo movimiento legislativo en pro de establecer leyes de procedimiento administrativo, el objeto y ámbito de aplicación orgánica y material de dicho ordenamiento, así como sus principios normativos explícitos e implícitos. En el desarrollo del estudio se resalta como esta ley contiene algunas disposiciones que desbalancean las relaciones entre la administración pública local y los particulares, a favor de estos, con desmedro de los intereses públicos.

This article exposes in a critical way, the importance of the Federal District Law for Administrative Procedure within the scope of the administrative justice, its insertion in a growing and continuing legislative movement that aims to establish administrative procedure laws, their object, their organic and material application scope, as well as their explicit and implicit normative principles. The study brings out how this law contains some dispositions that disbalance the relations between the local public administration and the private sector, favouring the latter and deteriorating the public interests.

Sumario: I] La expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. / II] El ámbito de aplicación y el objeto de la LPADF. / III] Los principios de la LPADF. / A] Principio de simplificación. / B] Principio de celeridad o agilidad. / C] Principio de eficacia. / D] Principio de legalidad. / E] Principio de precisión. / F] Principio de publicidad o información. / G] Principio de transparencia. / H] Principio de imparcialidad. / I] Principio de buena fe. / J] Principio de oficiosidad. / K] Principio *in dubio pro actione*. / L] Principio de exigencia de legitimación. / M] Principio de gratuidad del procedimiento administrativo. / N] Principio de unidad. / Ñ] Principio de audiencia. / IV] Conclusiones. / Bibliografía. / Hemerografía. / Legislación.

Es creciente el movimiento legislativo en los estados y en el Distrito Federal para crear regulaciones uniformes de procedimiento para las autoridades locales y municipales; las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con las facultades para acelerar dicho movimiento.

La experiencia demostró, lamentablemente, que la influencia local hacia la federación no ha repercutido, pues en los más de 20 años de vigencia del Código Administrativo de Chihuahua se apreció que fue la golondrina del invierno de los procedimientos administrativos mexicanos. Ahora se aprecian substanciales avances en los ordenamientos locales del procedimiento administrativo, aunque también se atisba un grave retroceso como es la tendencia de implantar a la *afirmativa ficta* como el sentido dominante de interpretación en el silencio administrativo.

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco y exmiembro del Comité Académico del Instituto de la Judicatura Federal.

Incluso la reciente reforma al artículo 115 de la Constitución Federal¹ ha dado pie a afianzar al más alto nivel normativo la obligatoriedad de emitir disposiciones secundarias que regulen los procedimientos administrativos substanciados por las autoridades administrativas municipales y que afecten a los particulares. Así se desprende del nuevo inciso a) de la fracción II del artículo 115, donde se precisa que el objeto de las leyes que expidan las legislaturas locales en materia municipal será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;"

Como se aprecia, no sólo se establece una facultad a las legislaturas de los Estados, sino también se fijan principios jurídicos que deben ser atendidos en el momento de legislar sobre la materia de procedimientos y medios de impugnación, sean dentro o fuera de la administración pública municipal.

Además de la expedición de estos ordenamientos sobre el procedimiento administrativo, los problemas de la justicia administrativa mexicana pueden tener una solución integral mediante una política de educación de los servidores públicos encargados de aplicar esas leyes procedimentales, bajo las líneas fundamentales de procurar por los intereses públicos y de los derechos del particular, a fin de hacer menos tensas las relaciones entre estas esferas y conducir las por el cauce del derecho.²

1. *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1999.
2. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo", en VV. AA., *Avances del Derecho Administrativo, Económico y Social, México, INAP, 1985, p. 172. Resultan loables las tareas de formación, educación y difusión que, en el Estado de México, realizaron la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno Estatal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Instituto de Administración Pública en los meses de febrero a junio de 1997 para dar a conocer los alcances del Código de Procedimientos Administrativos de dicha entidad federativa.*

1. La expedición de la

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

Por virtud de la reforma constitucional de 1993 relativa al Distrito Federal, se facultó a la Asamblea de Representantes para expedir leyes sobre diversas materias, entre las que aparecía la de procedimientos administrativos, en el inciso g) de la fracción JV del artículo 122 de la Constitución Política. La reforma constitucional de 1996 mantuvo dicha materia para la Asamblea Legislativa en el inciso g] de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 del Código Político.³

La entonces Asamblea de Representantes, a partir de una iniciativa presentada por los integrantes de la Comisión de Administración Pública de dicho órgano legislativo, presidida por el Lic. Fauzi Hamdan Amad, expidió la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF), en noviembre de 1995, donde se aprecia una fuerte influencia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de los planteamientos doctrinarios del entonces representante Fauzi Hamdan, quien presentó la iniciativa del mencionado ordenamiento federal en 1994.⁴

Lo que distingue a la LPADF de su antecedente federal es un glosario de los conceptos utilizados en dicha ley (artículo 2), con lo cual se ve cumplido uno de los ideales de la regulación del procedimiento administrativo: hacer que la ley sea comprendida tanto por los administrados como por los servidores públicos que no cuentan con una preparación jurídica y sujetos al deber de aplicar la legislación administrativa al alimón con la ley del procedimiento administrativo.

Otras notas distintivas de la ley local son: a) el deber impuesto a las autoridades para que expidan el Manual de Trámites y Servicios al Público y el Reglamento de Verificación Administrativa para el Distrito Federal, a efecto de detallar el procedimiento administrativo en el ámbito local, y b) el es-

3. *Vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio sobre el artículo 122 constitucional", en *Alegatos* número 38, enero-abril de 1998, México, pp. 33 a 46.
4. NAVA NEGRETE, Alfonso, "Ley Federal de procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 413 a 416.

tablecimiento de la *afirmativa ficta* como sentido dominante en el caso del silencio administrativo.

Íf. El ámbito de aplicación y el objeto de la LPADF

El artículo 1 de la LPADF establece que este ordenamiento tendrá por objeto regular los actos y procedimientos de la administración pública del Distrito Federal que de acuerdo con su Ley Orgánica es central, desconcentrada y paraestatal (artículo 2). La jefatura de gobierno del Distrito Federal, las secretarías, la oficialía mayor, la contraloría general y las delegaciones del Distrito Federal son las dependencias que integran la administración pública centralizada, además de que contará con órganos administrativos desconcentrados. La administración pública paraestatal local se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

De esta composición orgánica de la administración pública local, la LPADF es aplicable a los sectores centralizado y desconcentrado, mientras que al ámbito paraestatal sólo será aplicable tratándose de "*actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares* con lo que están excluidas las otras entidades paraestatales locales.⁵

Por la influencia de la ley federal, la LPADF no es aplicable a los actos y procedimientos administrativos relacionados con las siguientes materias:

- Financiero.
- Fiscal.
- En lo relativo al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.
- Seguridad pública.
- Electoral.
- Participación ciudadana.

5. Al ámbito administrativo local del Distrito Federal le es adaptable perfectamente el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre los actos de autoridad de los órganos descentralizados, en especial destaca la tesis I. XXV11/97, cuyo rubro es "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO", que aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo V, febrero de 1997, pleno, p. 118.

- Del notariado.
- Justicia cívica.
- Las actuaciones de la Contraloría General en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos.
- De la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas que conozca y recomendaciones que formule.

Veamos cada una de estas materias excluidas, con la aclaración de que la exposición de motivos es genérica en cuanto a explicar la enumeración anterior, sin dar luces en lo particular.

La materia fiscal se comprende por las mismas razones que la justifican en el nivel federal, por el propio desarrollo de la materia tributaria. Mas la LPADF establece que "*en relación a los créditos fiscales, no se excluyen en la aplicación de esta Ley lo relativo a las multas administrativas, derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo local*" (artículo 1), lo cual viene a ser una excepción a la regla.

Las materias apartadas de la ley local que resultan inexplicables son notariado y justicia cívica, pues en estos casos son continuas las relaciones entre la administración local y los administrados. Lo concerniente a la seguridad pública es explicable porque se trata de una materia de regulación por el Congreso de la Unión, que también es legislador local, de acuerdo a los mecanismos de duplicidad legislativa instituidos en el vigente artículo 122 constitucional.⁶

La materia financiera provoca mayores confusiones, pues al parecer se quiere abarcar en este rubro al manejo de las finanzas públicas de la capital, cuestión regulada en el Código Financiero local. En lo tocante a la materia electoral y la actuación del *ombudsman* local resulta comprensible la exclusión por tratarse de regímenes específicos, por tratarse de ámbitos ajenos a la administración pública local.

La materia de responsabilidades de los servidores públicos no merece la mención de exclusión, por tratarse de una materia en la que no tiene competencia la Asamblea Legislativa, pues sobre la misma es competente el Congreso de la Unión, de

6. Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 3, pp. 36 y 37, e *Id.*, "1:1 Derecho Local del Distrito Federal en el nuevo artículo 122 constitucional", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 2, junio de 1998, México, pp. 256 a 259.

acuerdo con las reglas de distribución de competencias legislativas para el Distrito Federal y que está expresamente regulado en la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución, por lo que sale sobrando la exclusión.

La LPADF, en su artículo 30, define de manera más completa que la ley federal, el objeto de la regulación procedimental, al prescribir que el procedimiento administrativo "*servirá para asegurar el mejor cumplimiento de los fines de la Administración Pública del Distrito Federal, así como para garantizar los derechos e intereses legítimos de los gobernados, de conformidad con lo preceptuado por los ordenamientos jurídicos aplicables*". El segundo párrafo del artículo 31 de la LPADF establece la vinculación entre el incumplimiento de las disposiciones de dicha ley y la responsabilidad del servidor público. Finalmente el artículo 39 de la LPADF reproduce el contenido del artículo 16 de la LFPA, en cuanto a establecer un conglomerado de obligaciones administrativas para los servidores públicos, a efecto de vincularlos normativamente al cumplimiento de la LPADF, y sólo agrega otra obligación a las autoridades locales consistente en dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen y ante su actitud omisiva operará la *afirmativa* o *negativa ficta* en los términos de dicho ordenamiento local, según proceda.

III. Los principios de la LPADF

El maestro español Jesús González Pérez expone que los principios generales del derecho resultan aplicables a la regulación del procedimiento administrativo de la misma manera que en otras materias, cuya función básica viene a ser la constitución de la base del ordenamiento procedimental e informan la interpretación de dicho ordenamiento en el momento de creación, ejecución o impugnación del procedimiento, con la debida precisión de no confundir los principios generales del derecho con

otros principios como la garantía de eficacia del procedimiento. Además de que los principios deben atender tanto la garantía de los derechos de los administrados como del interés público.⁷

Pionera en la materia, es importante considerar a la LFPA en lo tocante a la enumeración de los principios procedimentales. El artículo 13 de la LFPA señala como principios rectores a que debe sujetarse la actuación administrativa en el procedimiento a la *economía*, la *celeridad*, la *eficacia*, la *legalidad*, la *publicidad* y la *buena fe*. En cambio, el artículo 5º de la LPADF, con diferencias terminológicas pero con similitud de contenidos, señala a los principios de *simplificación*, *agilidad*, *información*, *precisión*, *legalidad*, *transparencia*, *imparcialidad* y *buena fe* como los que rigen al procedimiento administrativo local. Pasemos a estudiar cada uno de los principios de la ley local, tanto de su texto vigente como de su exposición de motivos, con referencias a la LFPA cuando emerjan coincidencias que permitan hacer llana su comprensión.

AJ Principio de simplificación

En la doctrina de los eminentes administrativistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, el principio de economía busca que la actuación administrativa sea pronta y eficiente, sin demérito del apego a la legalidad,⁸ mientras que González Pérez lo denomina como antiformalista.⁹

En la iniciativa de la LFPA no fue definido el *principio de economía*. El principio de economía se ratifica con lo dispuesto en el artículo 15 de la LFPA: "*La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley*", y como se puede apreciar en las fracciones I, II y VI del artículo 16 del citado ordenamiento legal. El equivalente del *principio de economía* de la LFPA es el de *simplificación* de la LPADF, definido en su exposición de motivos de la siguiente manera:

"Bajo este principio se reducen y clarifican las formalidades, requisitos y demás condiciones de los diversos trámites que los particulares realizan ante las diversas dependencias y entidades de la administración pública local."

7. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Ante una ley de procedimiento administrativo de la federación", en la *Memoria del XIX Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM e Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1993, pp. 233 y 234, mismo que está reproducido en su libro *Procedimiento administrativo federal*, México, Editorial Porrúa, 1997, pp. 49 a 51. Una posición similar, aunque más desarrollada, la encontramos en LÓPEZ MENUÑO, Francisco, "Los principios generales del Procedimiento Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid, y reproducida en BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (Coordinador), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Editorial Civitas, 1993, pp. 91 a 158.

8. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991, pp. 437-445.

9. "GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Ante una Ley de Procedimiento Administrativo de la Federación", *cit. supra* nota 6, p. 53.

La LPADF ve traducido el principio de simplificación en el contenido de su artículo 35 de manera casi idéntica a como lo hace el artículo 15 de la LFPA, con la precisión de que la autoridad administrativa local "no podrá exigir mayores formalidades y requisitos que los expresamente establecidos en los ordenamientos jurídicos de cada materia y en el manual", lo cual remite a ordenamientos distintos de la ley de procedimientos, resultando contradictorio.

También está plasmado el principio de economía, sencillez o de simplificación en la obligación impuesta a las unidades de recepción de documentos de dar entrada a las promociones de los particulares, reforzada con la prevención a los interesados en caso de que el escrito carezca de los requisitos legales para subsanarlos en un plazo de cinco días, y así evitarse el retardo en el inicio del procedimiento bajo el argumento de que el administrado omitió formalidades ajuicio de la autoridad (artículo 49 de la LPADF). No debe perderse de vista que los requisitos deben estar señalados en el ordenamiento legal, por lo que los requisitos previstos en los reglamentos sólo deben ser una reproducción desarrollada en detalle de los previstos legalmente, en cumplimiento del principio de supremacía de la ley que rige a los reglamentos.

BI Principio de celeridad o de agilidad

Concatenado al anterior principio, tenemos el de *celeridad*, consistente en resolver el procedimiento de la manera más pronta que sea posible, a efecto de que el administrado tenga la certeza de saber en qué momento deben concluir las etapas procedimentales. El *principio de celeridad* de la LFPA equivale al de *agilidad* de la LPADF, el cual es desarrollado en su exposición de motivos de la siguiente manera:

"Derivados de los principios procesales de expeditéz, celeridad y de economía procesal, se establecen términos cortos y precisos para la actuación de la autoridad administrativa."

La celeridad o agilidad se concreta con el establecimiento de plazos y términos (artículos 71 a 76 de la LPADF) y con el señalamiento de los efectos del silencio administrativo. Esta segunda cuestión sobresale. Debe recordarse que la LFPA fija la *negativa ficta* como el sentido en que debe interpretarse la ausencia de respuesta de la autoridad administrativa ante las peticiones de los particulares, en su artículo 17.

Como se mencionó al inicio de estas notas, la LPADF establece tanto la *negativa ficta* como la *afirmativa ficta*, sin incurrir en el inexacto término

de "*positiva ficta*", como se da en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En la exposición de motivos de la LPADF se le asimila como un principio cuando en realidad se trata de una garantía:

"Principio por el cual, ante la omisión de la autoridad de emitir su resolución de manera expresa, en los términos previstos por esta ley o los diversos ordenamientos jurídicos aplicables, se entiende que se resuelve en sentido afirmativo la solicitud del particular. De manera excepcional se establece la *negativa ficta* como efecto del silencio de las autoridades, señalando los casos en que ésta operará."

En su glosario legal, la fracción III del artículo 2 la define como la:

"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 resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo."

Consecuente con la exposición de motivos, los artículos 89 y 90 de la LPADF regulan detalladamente la *afirmativa ficta*, desplazando a la *negativa ficta* como criterio dominante que sirva para interpretar el silencio de la administración pública. La *afirmativa ficta* aparece como el criterio profusamente normado por la LPADF en materia de silencio administrativo.

El artículo 89 de la LPADF fija un plazo de 40 días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud para que la autoridad competente resuelva las solicitudes de autorizaciones, licencias o permisos, en los términos previstos por los ordenamientos jurídicos o el manual, siempre que estos no prevean otro término específico, y en caso de que la autoridad competente sea omisa y si el interesado ha cumplido los requisitos prescritos por las normas aplicables, se configurará la *afirmativa ficta*, salvo que se trate de:

- Las materias de salubridad general, concesiones y las actividades riesgosas que se definan en los diferentes ordenamientos jurídicos o en el manual; y a falta de definición se considerarán como tales aquellas que en forma directa o inminente pongan en peligro la seguridad y tranquilidad públicas, o alteren o afecten el orden público;
- Del derecho de petición formulado por los particulares con fundamento en los artículos 8 y 35 fracción V de la Constitución Política de

- los Estados Unidos Mexicanos, sin que la autoridad emita resolución expresa, o
- Todos aquellos en que los ordenamientos jurídicos establezcan que la falta de resolución tendrá efectos de *negativa ficta*.

En los dos primeros casos, el particular interesado podrá considerar que su solicitud ha sido negada y estará en posibilidad de interponer los medios de defensa que en derecho correspondan. Si se opta por interponer el recurso de inconformidad que prevé la LPADF, contra la *negativa ficta*, y este recurso a su vez no sea resuelto expresamente, se estará a lo previsto en el artículo 124 de dicho ordenamiento legal, esto es que deberá entenderse ratificada la decisión.

De lo expuesto desprendemos que la *afirmativa ficta* adquiere primacía respecto de la *negativa ficta*, con lo cual se invierte el orden establecido en materia de silencio administrativo y que fue sostenido a partir de la prevalencia del interés público frente a los intereses privados.

El artículo 90 de la LPADF establece las formalidades que deben cumplirse a efecto de que el interesado favorecido con la *afirmativa ficta* solicite la certificación de que ha operado dicha afirmativa para la plena eficacia del acto presunto, en un término de hasta diez días hábiles. Para obtener la certificación de *afirmativa ficta*, el administrado deberá presentar el formato correspondiente en los módulos de atención ciudadana de la contraloría interna del respectivo órgano administrativo o, en su caso, ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, al que necesariamente deberá acompañar el acuse de recibo de la solicitud no resuelta. Dentro de las 48 horas siguientes a que el órgano de control reciba la solicitud de certificación, deberá remitirla al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que reciba el formato correspondiente, deberá proveer lo que corresponda, debiendo enviar copia de lo proveído, en todos los casos, al órgano de control respectivo.

El contenido de la certificación será el siguiente:

- Una relación sucinta de la solicitud presentada y del procedimiento seguido;
- La fecha de iniciación y de vencimiento del plazo con que contó la autoridad competente para dictar su resolución, y
- La manifestación de que ha operado la *afirmativa ficta*.

Si el superior jerárquico niega la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución. Cuando se expida al interesado una certificación relativa a licencia, permiso o autorización, que genere el pago de contribuciones o derechos de conformidad con el Código Financiero, el superior jerárquico deberá señalar al interesado el pago de los mismos, tomando en consideración para su determinación, los datos manifestados en la solicitud respectiva, así como la naturaleza del acto.

La certificación de la *afirmativa ficta* producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió. Para la revalidación de una resolución *afirmativa ficta*, en caso de que sea necesaria, por así establecerlo la LPADF o el manual, la misma se efectuará en los términos y condiciones que señala el artículo 35 del ordenamiento legal que nos ocupa. Si la certificación no fuese emitida en el plazo que señala este artículo, la *afirmativa ficta* será eficaz, y se podrá acreditar mediante la exhibición de la solicitud del trámite respectivo y de la petición que se hizo de la certificación ante el superior jerárquico, además de actualizarse el supuesto para ejercer la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para reclamar la entrega de la constancia. Dicha omisión se conceptúa como una falta grave que deberá ser sancionada por la Contraloría General, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las leyes de procedimiento administrativo presentan la característica de regular el silencio administrativo, aunque de manera diferenciada y en el caso de la LPADF con una tendencia favorable a la *afirmativa ficta* y una disminución al sentido contrario. Pareciera que esto es un avance, si se aprecia superficialmente, sin embargo ello denota un potencial atentado al interés público, como lo ha destacado la doctrina nacional de manera unánime.¹⁰ La *afirmativa ficta* es la que debe ser la excepción y no la regla.

10. Por ejemplo, Gabino FRAGA consideraba que la *negativa ficta* era la "única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que sólo la Administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo sólo resta interpretar el silencio como unas negativa. De otra manera tendría que ser el particular o los tribunales los que se sustituyeran a la administración, presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados los intereses públicos, o que los tribunales se convertirían en administradores con violación flagrante del principio de separación de poderes", *Derecho Administrativo*, 31ª edición, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 273. Sin que esto obstaculizase la instauración de la *afirmativa ficta* como la excepción en materia del silencio administrativo.

CJ Principio de eficacia

El *principio de eficacia* no está definido con precisión en la ley de procedimientos que estudiamos ni en su iniciativa. Se trata de un término de gran uso y escasa explicación. En el diccionario nos encontramos que a la eficacia se le define como "virtud, actividad, fuerza y poder para obrar".¹¹ La Dra. Leticia Bonifaz Alfonzo expone que la eficacia del derecho genéricamente se entiende que está referida a la aplicación de la norma, a su obediencia, cumplimiento, acatamiento, observancia o aceptación, y a la realización de sus efectos o al cumplimiento de sus fines o propósitos, bajo la advertencia de que:

"... la obediencia, aplicación, realización de los efectos o cumplimiento de los fines, como hechos o factores que nos permiten dar el calificativo de eficaz o ineficaz a un orden normativo o a las normas que lo constituyen, tienen que ser vistos en relación al número de casos y frecuencia con que se dan"¹²

Estos datos proporcionados por la Teoría del Derecho permiten dar un marco de referencia para tratar de desentrañar el principio de eficacia del procedimiento administrativo, ubicándolo fundamentalmente en el momento en que "la función administrativa exige la plena realización de lo resuelto", como lo expone González Pérez;¹³ esto es, cuando se lleva a la práctica el trámite procedimental para alcanzar su fin: la emisión de la resolución que concluya la prosecución, así como su aplicación en la práctica, aun cuando, en caso de ser un procedimiento externo, no sea aceptado por los particulares. Según el distinguido tratadista español, la eficacia de la ejecución del procedimiento tiene su contrapeso en el respeto al derecho de defensa del administrado, la legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad, en cuanto a:

- La limitación de las potestades de ejecución cuando impone el respeto de los derechos fundamentales.
- La determinación estricta en la ley de los medios que pueden utilizarse para la ejecución forzosa.

- El empleo de; los medios proporcionados adecuados a los fines que se pretende alcanzar.
- El respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Sobre estas características del *principio de eficacia*, la LPADF es detallista en el capítulo de efectividad del procedimiento administrativo. El artículo 14 de este ordenamiento señala los medios por los cuales se puede llevar a cabo la ejecución forzosa de las resoluciones administrativas, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

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

Cuando se trata del apremio sobre el patrimonio, la multa y los actos sobre la persona se estará a lo establecido en las disposiciones legales aplicables. En caso de estar ante varios medios de ejecución admisibles, la ley impone el deber a la administración de elegir el menos restrictivo de la libertad individual. En el precepto que nos ocupa se prescribe que si es imperativo entrar en el domicilio particular del administrado, la administración pública local deberá observar lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, esto es, deberá emitir un mandato escrito por autoridad competente que funde y motive el ingreso de la autoridad en el ámbito privado.

El artículo 15 de la LPADF dicta un deber para las autoridades de no ejercer la coerción directa sobre las personas, "salvo que una norma legal lo autorice expresamente; y respetando las garantías otorgadas por la Constitución", como son las de audiencia (párrafo segundo del artículo 14) y legalidad (primer párrafo del artículo 16), por lo menos, como lo ha interpretado la jurisprudencia mexicana. Además, en el precepto subsecuente de la LPADF se limita a la autoridad administrativa a sujetarse estrictamente a emplear los medios de coerción previstos y autorizados por las disposiciones jurídicas aplicables, que deben ser forzosamente de orden legal.

La ejecución directa del acto por la administración pública del Distrito Federal, según el artículo 17 de la ley procedimental local, "será admisible cuando se trate de retirar obstáculos, vínculos o cualesquiera otros efectos o bienes irregularmente colocados, ubicados o asentados en bienes del dominio público del Distrito Federal." Para ello deberá formularse

11. ALONSO, Martín, *Enciclopedia del idioma*, tomo 11, México, Aguilar, 1991.

12. BONIFAZ ALFONZO, Leticia, *El problema de la eficacia en el derecho*, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 10.

13. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Ante una Ley de Procedimiento Administrativo de la Federación", *cit. supra* nota 7, pp. 56 a 59.

un previo apercibimiento al propietario, poseedor o tenedor de la cosa, si éste estuviere presente en el lugar en tal momento, para que efectúe el retiro de los objetos con sus propios medios. En caso de no estar presente o si estándolo se negara a cumplir el acto o no lo cumpliera dentro de un plazo razonable fijado al efecto, podrá precederse a la ejecución del acto que ordena su remoción, por lo que el propietario, poseedor o tenedor estará obligado a pagar los gastos de ejecución en que hubiere incurrido la administración pública del Distrito Federal.

A este respecto deberá estarse a lo que prevea el artículo 28 del Código Financiero local, al asumirse como crédito fiscal a los ingresos que el Distrito Federal, como entidad de derecho público con potestad tributaria, tenga derecho a percibir por cuenta ajena y por la equiparación enunciada en el artículo 21 de la LPADF. Cuando el acto que se ejecute directamente fuere invalidado por autoridad competente, la administración pública local restituirá los gastos de ejecución cobrados en los términos previstos por el artículo 57 del Código Financiero, a través de la devolución de cantidades.

Igualmente será admisible la ejecución directa cuando se trate de obras o trabajos que corresponda ejecutar al particular; y éste no los haya ejecutado dentro del plazo señalado por la autoridad, que será suficiente para llevar a cabo dichas obras o trabajos, atendiendo a la naturaleza de los mismos. En tal caso deberá apercibirse previamente al propietario, poseedor o tenedor que resultase obligado a efectuar el trabajo, a fin de que exprese lo que a su derecho conviniera, en un término de cinco días. Este término podrá ampliarse hasta 15 días en caso de no existir razones de urgencia. En caso de no existir causales que excluyan su responsabilidad, o vencido el término mencionado sin que hayan ejecutado los trabajos o mediando razones de urgencia, la autoridad competente procederá directamente a la ejecución de los trabajos, con notificación del día y hora en que se realizarán (artículos 18 y 19 de la LPADF). El supuesto expresado en el artículo 20 de la LPADF de que si los trabajos que conllevan la ejecución deban realizarse en el domicilio particular del interesado, se deberá recabar previamente la autorización judicial, lo cual deja en serio predicamento a la naturaleza ejecutiva del acto.

En ningún caso el administrado estará obligado a pagar los gastos de ejecución directa si no se siguió regularmente el procedimiento establecido en los artículos 17 y 18 de la LPADF, si no han mediado razones de urgencia, o si se confirió un plazo irrazonablemente reducido para realizar las obras (artículo 22 del LPADF).

Los gastos de ejecución de los trabajos deberán ser cubiertos por los obligados al cumplimiento del acto, de acuerdo al costo o valor comprobado de los mismos; si el particular no está de acuerdo, se abrirá un procedimiento administrativo dando plena intervención al interesado a fin de ajustar el costo o valor de los trabajos efectuados. Como ya se dijo, el costo o valor de los trabajos así determinado tendrá el carácter de crédito fiscal (artículo 21 de la LPADF), por lo que sería posible exigir su pago mediante el procedimiento de ejecución (artículos 99 a 147 del Código Financiero del Distrito Federal). Considero que en este supuesto el particular puede impugnar dicha determinación, de manera optativa, mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 551 del Código Financiero local o planteando juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículo 547 del Código Financiero del Distrito Federal), sin que sea posible interponer el recurso de inconformidad del artículo 108 de la LPADF.

El acto que ordene la clausura de un local o establecimiento podrá también ser ejecutado por la autoridad competente, mediante el auxilio de la fuerza pública, previo cumplimiento del procedimiento establecido en las disposiciones legales aplicables, como serían, a guisa de ejemplo, la Ley de Establecimientos Mercantiles, la Ley de Celebración de Espectáculos Públicos o la Ley Ambiental o, en su defecto, del previsto en el Título Tercero de la LPADF (artículo 23 de este ordenamiento).

DJ Principio de legalidad

Los ordenamientos del procedimiento administrativo están señalados por el principio básico del Estado de Derecho, el de *legalidad*, el cual sintetiza, como enseña el maestro Alejandro del Palacio, la unidad material y formal, abstracta y concreta de la razón.¹⁴ De esta manera la legalidad:

"...es la positivización de la legitimidad, constituye su manera de ser específica, la forma que el conjunto de valores implícitos en la legitimidad adopta en un orden normativo...es el núcleo fundamental de las constituciones; por eso el Estado de derecho queda propiamente instituido cuando legitimidad y legalidad convergen en la Constitución. Este es el punto de

14. "El Estado se expresa originalmente como Estado legista; en él la ley, obra de los representantes de la nación, da forma a la voluntad general, cuyo contenido no es otro que la unidad en el bienestar común. El Estado de Derecho es razón en el contenido y razón en la forma", DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Del Estado de Derecho al derecho del Estado*, México, Editorial Leega, 1988, pp. 8 y 9.

arribo de la legitimidad y el punto de partida de la legalidad. La legalidad establece las competencias de los órganos del poder para el cumplimiento de las atribuciones del Estado y los procedimientos a que debe sujetarse su funcionamiento.. , " ¹⁵

Rolando Tamayo y Salmorán expone la legitimidad y la legalidad como conceptos de largo y estrecho desenvolvimiento en el derecho público, ubicando al segundo como:

"El principio (en el sentido de regulaiurisj de que ningún acto administrativo puede penetrar la esfera jurídica del particular, más que por mandamiento de autoridad competente y de conformidad con una ley preexistente. En este sentido la legalidad es considerada desde la óptica de los derechos subjetivos (públicos). La autoridad, sin un fundamento jurídico apropiado (legal), se encuentra en la periferia del derecho subjetivo del particular. En combinación con la idea, más bien correlativa, de que la administración no puede realizar ningún acto que no esté jurídicamente autorizado, la libertad del individuo (en el sentido de permisión fuerte que deriva de una norma) encuentra en la legalidad un elemento esencial de su existencia" ¹⁶

La exposición de motivos de la LFPA consagra un concepto formal y ligado con la Constitución federal:

"Este principio exige que se cubran las formalidades esenciales de todo procedimiento contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se refieren a las garantías de audiencia, legalidad y de seguridad jurídica de los particulares frente a los actos de la administración pública local."

Es notorio que este principio es la llave maestra para la comprensión del objeto de las leyes de procedimiento. Aquí el derecho constitucional envuelve a la norma administrativa, separándola del arbitrio del funcionario. Este principio no sólo debe considerar el sometimiento de la autoridad sino también procurar por la debida armonía entre la protección del interés público y los intereses de los administrados. En la LPADF, afortunadamente, no existe un precepto semejante al del artículo 61 de la LFPA, por el cual se permita a la autoridad admi

nistrativa a apartarse de la ley, en caso de urgencia o emergencia, motivando y fundando su decisión, con respeto de las garantías individuales del administrado, lo cual es un atentado al Estado de Derecho, mismo que, como expuse en otra ocasión, debería ser derogado en honor al principio de legalidad. ¹⁷

EJ Principio de precisión

El *principio de precisión* está previsto en la ley local del Distrito Federal y explicitado en su iniciativa de la siguiente manera:

"Se regulan en detalle los requisitos generales que deberán de observarse en la substanciación de lodo procedimiento administrativo, de tal manera que en dicho procedimiento se garantice la seguridad jurídica de los gobernados."

Es natural que la ley pormenore jurídicamente el inicio, desarrollo y terminación del procedimiento y especialmente la forma de actuar de la administración pública. La ley de procedimiento tiene precisamente dicho objeto, como se destacó en el apartado D del capítulo anterior cuando hacía referencia al carácter vinculatorio del régimen del procedimiento administrativo. Cada deber impuesto a la administración pública, de manera principal, pero también las obligaciones administrativas señaladas a cargo de los administrados actualizan el principio de precisión. Es notoria y fuerte la ligadura entre la precisión del procedimiento con la legalidad a que debe someterse.

FJ Principio de publicidad o información

El maestro Héctor Fix-Zamudio denomina a este principio como de la información sobre la actividad administrativa y lo precisa así:

"...lo que implica el conocimiento preciso del procedimiento y de las resoluciones que afectan a los administrados a fin de que puedan hacer la defensa de sus derechos e intereses legítimos.. ." ¹⁸

15. *Ibid.*, pp. 37 y 38. Sobre el principio de legalidad en la materia administrativa conviene cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo 1, Editorial Civitas, 1998, pp. 423 a 479.

16. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Voz "Legitimidad", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano I-O*, séptima edición, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1994, p. 1942.

17. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, enero del 2000, México. De manera coincidente a la crítica al ilógico contenido del artículo 61 de la LFPA, tenemos los comentarios de ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENE- GAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Editorial Porrúa, 1996, p. 269, y de LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 137 y 138.

18. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 32.

De aquí se deriva el derecho de información de los gobernados sobre la actividad administrativa, al cual le ha dedicado profundos estudios, destacando el debate sobre los alcances y límites de este derecho. Según este connotado tratadista mexicano, y con apoyo en el caso español, de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, el principio se desarrolla a través del acceso a la información; la realización de un periodo de información pública; la información a los afectados con resoluciones administrativas sobre la definitividad de éstas, el señalamiento de los medios de defensa contra las mismas, el órgano ante el que deberán interponerse y el plazo para formularlo, y la institución del silencio administrativo y sus efectos.¹⁹

En el cuerpo de la LPADF es empleado el término "información", el cual resulta reducido frente al de "publicidad", sin embargo en la exposición de motivos aparece éste y no aquél. Más amplia es la explicación vertida en la iniciativa de la LPADF sobre el principio de publicidad:

"Todos los interesados en el procedimiento administrativo tendrán acceso de manera oportuna y eficaz a los expedientes respectivos, garantizándose con ello la publicidad de los actos de la Administración Pública del Distrito Federal Sin embargo, se prevé como límite a este principio, aquellos casos en que se trate de información relativa a la defensa y seguridad nacional, esté protegida dicha información por secreto industrial o comercial o por la legislación respectiva, y cuando el solicitante no sea titular o causahabiente, siempre y cuando se encuentren debidamente fundadas y motivadas"

El principio de publicidad está desarrollado en lo tocante a los siguientes deberes de la administración pública ante los particulares (artículo 39 de la LPADF):

- Hacer de su conocimiento, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico, y a proporcionarles copia de los documentos contenidos en ellos.
- Hacer constar en las copias de los documentos que se acompañen con los originales, la presentación de los mismos.
- Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las dis-

posiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

- Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en ésta u otras leyes.

Indiscutible mérito de las leyes procedimentales es la instauración del derecho de acceso de los interesados a la información. En la LPADF los dos párrafos finales de su artículo 35 están abocados a dicha cuestión, donde se establece 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, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o exista disposición legal que lo prohíba.

En el caso de la LPADF también se niega el acceso cuando el solicitante no acredite su interés legítimo en el procedimiento administrativo.

También sobresale una cuestión que la legislación administrativa había prácticamente ignorado: las solicitudes para que los administrados obtengan copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo en los casos de restricción antes señalados.

El sistema de notificaciones de los actos administrativos forma parte del principio de publicidad y aquí las leyes de procedimiento erradican la viciosa práctica de la aplicación "supletoria" del Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 78 a 84 de la LPADF).

Siguiendo el planteamiento del Dr. Fix-Zamudio, en cuanto al principio de información, las leyes de procedimiento establecen en la regulación de los elementos y requisitos del acto administrativo que, cuando se trate de actos recurribles deberá mencionarse el término con que cuenta para interponer el recurso administrativo correspondiente, así como la autoridad ante la cual puede ser presentado (fracción III del artículo 7 de la LPADF). La ley procedimental del Distrito Federal ubica este requisito entre los que dan validez al acto administrativo.

GJ Principio de transparencia

La iniciativa de la LPADF definió este principio de la siguiente manera:

"Bajo este principio, se contemplan diversas normas jurídicas fsicj que tienen por objeto garantizar que

19. *IhiJ.* pp. 32 y 33.

todos y cada uno de los actos que emita la Administración Pública del Distrito Federal, se den de una manera clara y precisa para los interesados y, que no se deje ai gobernado en estado de incertidumbre o indefensión jurídica. "

Este principio puede aplicarse igualmente a la ley federal y se acata en la obligación de la administración pública de 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 (fracción final del artículo 39 de la LPADF); en las prevenciones que pueden dictar las autoridades administrativas cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables (artículo 45 de la LPADF), y en la imposibilidad para la autoridad que formule el requerimiento de información al particular, que dentro del plazo correspondiente proceda a rechazar el escrito inicial por incompleto (artículo 17-A de la LFPA).

Específicamente, el principio en cuestión se actualiza en el puntilloso deber impuesto tanto a autoridades y particulares por el artículo 37 de la LPADF, respecto de que las actuaciones, cursos o informes que realicen las dependencias, entidades o los interesados, se redactarán en español; los documentos redactados en otro idioma deberán acompañarse de su respectiva traducción al español y, en ° su caso, cuando así se requiera de su certificación, además de que las fechas y cantidades se escribirán con letra.

HJ) Principio de imparcialidad

Este principio se traduce en la caracterización subjetiva de los servidores públicos encargados del trámite y resolución de un procedimiento, de no estar afectados en su decisión, respecto de la o las partes involucradas directamente en el trámite por cuestiones de amistad, enemistad o parentesco con ellas. No hay duda de que se trata de una institución plenamente desarrollada por el derecho procesal, pero que es compatible con el procedimiento administrativo a fin de salvaguardar el interés público, para que la autoridad administrativa no se deje influir en su decisión por su simpatía, antipatía o parentesco con el administrado.

Este principio y su regulación en las leyes supera la aplicación arbitraria del Código Federal de Procedimientos Civiles, aunque la imparcialidad está garantizada tanto por el régimen de responsabilidades administrativas como por las figuras típicas en ma

teria de la responsabilidad penal de los servidores públicos (abuso de autoridad, uso indebido de atribuciones y funciones, y ejercicio abusivo de funciones).

El *principio de imparcialidad* está realizado en el señalamiento de los impedimentos de los servidores públicos (artículo 60 de la LPADF), sus excusas (artículos 61 y 62 de la LPADF) y las recusaciones (artículos 64 a 70 de la LPADF), además de garantizarse la facultad de los respectivos superiores jerárquicos del servidor público impedido para inhibirlo del conocimiento del procedimiento (artículo 63 de la LPADF).

El artículo 68 de la LPADF establece que la intervención del servidor público impedido no entrañará la invalidez de los actos "cuando estos beneficien al particular", lo cual puede resultar adverso al interés público o de terceros. Esta aparente bondad de la ley puede resultar contraproducente.

I) Principio de buena fe

Jesús González Pérez elaboró una monografía sobre la presencia del *principio de buena fe* en el derecho administrativo, de donde destaca que dicho principio forma parte del conjunto de los principios generales del derecho, cuya formulación ha sido analizada pródigamente por el derecho civil en el ámbito de las relaciones jurídicas patrimoniales y que puede ser aplicable al derecho público, en especial al administrativo, al plantearse los problemas del abuso y del desvío de poder, lo cual significa la presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad parte de los servidores públicos que están en presencia de los particulares.²⁰ Según González Pérez, hoy en día se da una desconfianza generalizada y absoluta entre la administración y los administrados, por lo que recíprocamente asumirán el *principio de buena fe* en sus relaciones:

"De aquí la especial importancia en el Derecho Administrativo de un principio que constituye cauce para la integración de todo el Ordenamiento conforme a la idea de creencia y confianza.. .el principio puede contribuir a humanizar las relaciones entre administradores y administrados. Y asimismo constituirá un decisivo instrumento para restablecer la confianza entre estos dos mundos que hoy se nos aparecen como irreconciliables."²¹

20. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El principio general de la buena fe en el derecho administrativo*, segunda edición, Madrid, Civitas, 1989.

21. *Ibid.*, p. 68.

La aplicación del principio de buena fe logra esa recuperación de la confianza mutua cuando, por lo que toca al administrado, la administración pública no exigirá más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos, ni que le va a imponer una prestación cuando sólo superando circunstancias extraordinarias podrá ser cumplida, y por lo que hace al procedimiento administrativo:

"Confianza, en fin, en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y administrado, no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones. Y en que los actos van a ser respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos"²²

Respecto de la administración pública, ésta debe esperar del gobernado una conducta leal en la constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente al poder administrativo y frente a otros administrados, pues no debe utilizar el ejercicio de la función administrativa para obtener en su beneficio resoluciones contrarias a la buena fé de otro particular.²³

El fiscalista mexicano Emilio Margáin Manatou considera que la buena fe señalada como principio del procedimiento administrativo significa que la autoridad administrativa no oculte información o datos que puedan inducir a caer en un error al promovente o a terceros interesados, lo cual viene a ser una visión parcial del principio en cuestión pues desconoce la asunción de los comportamientos que deben provenir de los particulares hacia la administración.

La iniciativa de la LPADF hace una de las menos completas de las definiciones de sus principios:

"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, en este sentido, las autoridades administrativas que intervengan en el procedimiento aplicarán las normas acorde a este principio y a las manifestaciones y declaraciones vertidas por los particulares, manteniendo en todo momento sus facultades de control y verificación."

La definición toma en cuenta la reciprocidad en cuanto a la aplicación del principio, más no detalla la forma en que debe obligarse a la administración pública frente a los administrados, sino que generaliza un vago apego a la verdad, cuando debió vincular este principio con los de simplificación, agilidad, legalidad y eficacia.

En el párrafo segundo del artículo 32 de la LPADF está una forma de desarrollo del *principio de buena fe*:

"Las manifestaciones, informes o declaraciones rendidas por los interesados a la autoridad competente, se presumirán ciertas salvo prueba en contrario, aun cuando estén sujetas al control y verificación de la autoridad. Si los informes o declaraciones proporcionados por el particular resultan falsos, se aplicarán las sanciones administrativas correspondientes, sin perjuicio de las penas en que incurran aquellos que se conduzcan con falsedad de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables. La actuación administrativa de la autoridad y la de los interesados se sujetará al principio de buena fe."

Por su propia naturaleza, el *principio de buena fe* aparecerá en la aplicación de cada una de las disposiciones de las leyes de procedimiento administrativo; significará la adopción de un comportamiento que debe ver por la prevalencia de un trato respetuoso entre el órgano administrativo y el particular afectado.

JJ Principio de oficiosidad

Este principio va vinculado con el impulso del procedimiento administrativo. Las leyes de procedimiento establecen dos tipos clásicos, a partir de este criterio: de oficio o a instancia de parte. En la LPADF se le denomina como de certidumbre, término inexacto a mi juicio. La exposición de motivos de la LPADF sólo prevé que la autoridad está obligada a desplegar la actividad necesaria para conducir el procedimiento, salvo el caso que fuera indispensable el impulso de los particulares para que el procedimiento continúe.

El artículo 18 de la LFPA prescribe que el procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados, y en caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos en el artículo 60 de dicho ordenamiento.

Mientras, el artículo 77 de la LPADF prevé la oficiosidad del procedimiento administrativo en términos semejantes a los de la LFPA y que en caso de que la carga del procedimiento les correspondiera a los particulares y no fuera desahogada perderían el derecho que debieron ejercitar.

22. *ibid* p. 69.

23. *Loc cit.*

KJ Principio in dubio pro actione

Con este principio iniciamos el estudio de aquellos que no están enumerados expresamente en el texto de la ley que estudiamos, pero aparecen considerados en la iniciativa o se desprenden de algún texto legal específico.

Este principio es uno de los típicos principios prohijados por el movimiento de legislación uniforme del procedimiento administrativo. Acudiendo a la doctrina de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, se enuncia como un criterio interpretativo en la instrumentación y resolución del procedimiento, por el cual la autoridad administrativa debe interpretar las disposiciones jurídicas procedimentales de la manera más favorable para el particular, con las debidas consideraciones a la salvaguardia del interés público.²⁴ La iniciativa de Hamdan de la LFPA es didáctica y enumerativa al desarrollar la concepción de este principio:

"A lo largo de la iniciativa, en diferentes preceptos, se postula este principio en favor del derecho de acción y, por lo tanto, asegurar, en lo posible, más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento administrativo. De dicho principio se derivan abundantes aplicaciones como son: **La calificación de la autoridad competente para conocer el asunto; la obligación de la autoridad que resulta incompetente de remitir al asunto a la competente; la calificación de un recurso; la advertencia o apercibimiento, según sea el caso, al interesado para que subsane la falta u omisión cometida en cuanto a la información y documentación exigidos para estar en posibilidad la autoridad de resolver el asunto.**" (subrayados míos).

La iniciativa de la LPADF resulta de menor proporción didáctica, pero está inscrita en la idea central.

LJ Principio de exigencia de legitimación

Este es un principio formulado por el derecho procesal que determina la aptitud jurídica de una persona para ser titular de derechos, obligaciones y cargas procesales. El tratadista Ignacio Burgoa define de esta manera a la legitimación, en términos genéricos:

"Si la capacidad es una posibilidad o aptitud legal.. la legitimación es una calidad específica en un juicio determinado, vinculándose a la causa remota de la

acción.. .Ello indica que el actor y el demandado estarán legitimados activa o pasivamente, en sus respectivos casos, si son sujetos, si son sujetos reales de la relación sustantiva que implica la mencionada causa. "²⁵

La iniciativa de la LFPA define que debe entenderse por este principio:

"Las normas de la Ley concretan quienes tienen el acceso, por un derecho subjetivo o interés legítimo, a la Administración Pública, sin perjuicio de establecer las normas de representatividad, de manera que el acceso a los órganos de administración, sea por el propio interesado o por su apoderado o representante, sea de manera fácil, accesible y sin exceso de formalidades. En la iniciativa no se contempla regular y legitimar el acceso de sujetos a la Administración Pública cuando sólo tienen interés indirecto o replejo."

En cambio la LPADF se expone menos en la configuración de la titularidad del interés para intervenir en el procedimiento:

"Las normas de esta iniciativa establecen, quienes tienen acceso administrativo por ostentar un interés legítimo ante la administración pública, estableciendo también la regulación relativa a la representación jurídica ante los órganos de administración."

A partir de lo anterior, las leyes dedican capítulos específicos para definir la figura del interesado, concepto preferido al de administrado, que en nuestro medio es utilizado con mayor frecuencia en la doctrina e inexistente en la legislación. Aparece con más asiduidad el de particular en el derecho positivo mexicano y en especial en los ordenamientos que analizamos.

La vaguedad de la exposición de motivos de la LPADF se ve compensada con las definiciones del glosario de dicho ordenamiento sobre interesado e interés legítimo señaladas en las fracciones XII y XIII de) artículo 2:

"XII. Interesado: Particular que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado; "XIII. Interés legítimo: Derecho de los particulares vinculado con el interés público y protegido por el orden jurídico, que les confiere la facultad para activar la actuación pública administrativa, respecto de alguna pretensión en particular"

24. y *id. op. cir. supra* nota 8.

25. BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 355. Además *cfr.* BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Compendio de derecho procesal*, México, Humanitas, 1989, pp.340 a 345.

Esos particulares son personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, que acuden ante la administración pública para exigir determinada prestación.

Las reglas para la acreditación de la legitimación de los particulares están en los artículos 40 a 43 de la LPADF, en el siguiente sentido:

- Los interesados con capacidad de ejercicio podrán actuar en el procedimiento administrativo por sí mismos, por medio de representante o apoderado (artículo 40 de la LPADF).
- La representación de las personas físicas o morales ante la administración pública competente para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado ante la autoridad competente (artículo 41 de la LPADF).
- El interesado o su representante legal, mediante escrito firmado, podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinentes para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la substanciación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos. En la LPADF esa autorización para oír y recibir notificaciones también faculta expresamente al autorizado para hacer valer incidentes (artículo 42 de la LPADF).
- Cuando en una solicitud, escrito o comunicación fungieren varios interesados, las actuaciones se entenderán con el representante común o interesado señalados en forma expresa y, en su defecto, con el que figure en primer término (artículo 43 de la LPADF).

MJ Principio de gratuidad

del procedimiento administrativo

Este principio implica que el procedimiento se desenvolverá sin costo alguno para los interesados, salvo, como lo explican las exposiciones de motivos de las leyes procedimentales que estudiamos, cuando la resolución administrativa consiste en la expedición de licencias, permisos y autorizaciones, generadores de derechos, que deberán cubrirse de acuerdo a lo que disponga el Código Financiero del Distrito Federal.

NJ Principio de unidad

Se trata de un principio enunciado en la exposición de motivos de la LPADF, que en realidad es una reiteración del objeto del ordenamiento uniforme del procedimiento, pero con el fin de aclarar qué no se derogan los procedimientos existentes a la entrada en vigor de la ley, sino que se procurará complementarlos supletoriamente. Su utilidad es de carácter informativo para prevenir interpretaciones contrarias al objeto de la ley. Recuérdese que la ley será aplicada por los servidores de la administración pública, aun cuando no tengan una preparación profesional en derecho. La exposición de motivos así lo enuncia:

"Se prevé la existencia de un procedimiento uniforme o general que procura en la medida de lo posible, unificar los principios a los que se sujetarán los actos de la administración pública del Distrito Federal, con las excepciones necesarias en aquellas materias cuya naturaleza requiera de un procedimiento específico"

ÑJ Principio de audiencia

Como en el caso anterior, es un principio de la LPADF derivado de su iniciativa que tiene la misma finalidad educativa para los funcionarios de la administración, a efecto de que se vea cumplimentada una de las garantías de seguridad jurídica de mayor incidencia en el desarrollo de las relaciones entre la administración y los administrados:

"A pesar de la carencia de solemnidades y de la rapidez que debe caracterizar al procedimiento administrativo, en los casos en que se puedan afectar derechos o intereses de particulares, deben establecerse las formalidades mínimas indispensables para evitar el desconocimiento o la afectación arbitraria de esos derechos y establecer en consecuencia, el debido proceso legal que garantice a los particulares la oportunidad de defensa."

En este orden de ideas, cabe destacar que la garantía de audiencia es un factor indispensable en cualquier tipo de procedimiento justo y apegado a derecho"

IV. Conclusiones

Del desarrollo del anterior análisis derivó las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Resulta imperativo que el procedimiento administrativo, expresión indubitable de la actividad administrativa, sea regulado por leyes uniformes que no pretendan abarcar todos los procedimientos, atentos a la amplitud de materias, formas y cometidos englobados en la función administrativa.

SEGUNDA. Que dichos ordenamientos tengan como una de sus principales finalidades la fijación de un sistema de garantías para los administrados y de protección eficaz del interés público, procurándose un sano equilibrio entre la administración pública y los particulares, por lo que debe valorarse aquellos casos donde se han dado excesivamente prerrogativas a los administrados, que pueden resultar perjudiciales al interés general, como es el caso del entronizamiento de la *afirmativa ficta* como criterio dominante en materia del silencio administrativo.

TERCERA. Las leyes de procedimiento administrativo, de forma expresa e implícita, prevén un conjunto de principios rectores de la formación de los actos administrativos que permiten aclarar los alcances de la regulación legal, en el espíritu que domina a ésta, al tratarse de un ordenamiento de fácil comprensión para los administrados y aquellos servidores públicos de la administración pública con una formación distinta a la jurídica. **CUARTA.** Se ha iniciado un movimiento por regular el procedimiento administrativo, como son los casos de la LFPA, de la LPADF y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que recogen la idea de contener principios normativos del procedimiento por el que se desenvuelve la función administrativa. Inclusive en la ley suprema recientemente se incluyó la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen los procedimientos administrativos que sean aplicados por la administración pública municipal y que dichos ordenamientos por lo menos estén sujetos a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

QUINTA. En la LPADF son señalados principios que dominan el desenvolvimiento de la función administrativa, en las materias en que resulte aplicable dicho ordenamiento, además de un agrupamiento de principios señalados en la iniciativa de la ley y otros implícitos en el cuerpo legal.

SEXTA. Con los principios del procedimiento administrativo se ve beneficiado el desarrollo eficiente de la actividad administrativa y la defensa jurídica de los particulares frente a la administración pública, pues se explicitan los imperativos para el procedimiento que obligan tanto a las autoridades que lo tramitan y resuelven como a los particulares y a los tribunales encargados del control constitucional y legal del actuar ejecutivo.

SEPTIMA. La consagración de los principios procedimentales administrativos son parte imprescindible para que el Estado de Derecho impere en el ámbito de las relaciones de la administración pública y los particulares.

Bibliografía

AGOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Editorial Porrúa, 1996.

BREWER-CARIAS, Alian R., *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1990.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1973.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, vigesimotercera edición, México, Editorial Porrúa, 1994.

FIX-ZAMUDJO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1981.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, tomos 1 y II, Editorial Civitas, 1998 y 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo federal*. Segunda edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, México, instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1997.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Editorial Porrúa, 1996.

MARGAÍN MANATOÍLI, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, segunda edición corregida y aumentada, México^Editorial Porrúa, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

"Ley Federal de Procedimiento Administrativo

(breves comentarios)" en Fernando SERRANO MIGALLÓN (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

_____, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México. Editorial Porrúa. 1995, pp. 381 a 404.

Hemerografía

CORTIÑAS-PELÁIZ, León, "Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal", en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539 a 564.

FIX-ZAMUDIO, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245 a 273,

LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Los principios generales del procedimiento administrativo" en *Revista de Administración Pública.*, número 129, septiembre-diciembre de 1992, Madrid.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La enseñanza de la Justicia Administrativa en México" en *Alegatos*, número 21, mayo-agosto de 1992, México, pp. 49 a 58.

▬ "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio-septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

▬ "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

▬, "La Justicia Administrativa en la Constitución

federal, mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.