

LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I. GENERALIDADES

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (que en lo sucesivo denominaremos con la sigla LPADF), fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor al día siguiente del mismo mes y año.

La LPADF vino —al igual que la LFPA a nivel federal— a poner orden en el laberinto de leyes administrativas vigentes en el Distrito Federal.

Por cuanto a la génesis misma de la LPADF, todo parece indicar que los autores de la LFPA son los mismos que concibieron la Ley del Distrito Federal. De cualquier forma habrá que felicitar a los redactores del nuevo texto —aunque no exista identidad en la autoría— por haber corregido una serie de defectos de los que adolece el texto de la LFPA. También redactaron con mayor precisión algunas partes y artículos de la LPADF, con respecto a la ley federal.

Por cuanto al surgimiento de la LPADF, justo es decir que en el pasado se dieron múltiples intentos por regular los procedimientos administrativos en el Distrito Federal —y en particular en 1990, fecha en que una comisión de juristas elaboró un importante anteproyecto de ley por encargo de la coordinación jurídica del Departamento del Distrito Federal—;¹ sin embargo, todos estos esfuerzos fueron infructuosos y no fue sino hasta a fines de 1995 que el Distrito Federal cuenta con una “Ley de Procedimiento Administrativo”.

¹ Los autores del citado proyecto se inspiraron tanto en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, como en distintos textos legislativos extranjeros, especialmente de la ley española de 1958.

II. CONTENIDO DE LA LEY

A continuación, haremos un comentario más particularizado de las partes que componen este texto legislativo.

1. *Ámbito de aplicación de la Ley*

Se trata de una ley aplicable a todos los actos que celebre la administración del Distrito Federal, tanto centralizada como descentralizada (aunque en este último supuesto sólo en los casos en que realicen actos de autoridad), con las excepciones marcadas en el artículo primero del ordenamiento.²

En el artículo segundo de la ley se incluyen las definiciones de los conceptos a los que más tarde se referirán otros artículos de la misma. La importancia de este artículo radica en que facilita, de algún modo, la interpretación y la aplicación de la ley.

En los artículos 31 y 51 se enuncian los principios rectores de la actuación de la administración del Distrito Federal y los del procedimiento administrativo.

En fin, en el artículo cuarto se menciona el carácter supletorio del texto de la Ley, respecto de las leyes especializadas excepto por lo que se refiere a la tramitación de los recursos administrativos y a los procedimientos de revalidación de licencias, autorizaciones y permisos, previsto en el artículo 35 de la propia LPADF.

2. *El régimen del acto administrativo*

Elementos de validez. En un segundo título la ley incluye la regulación del acto administrativo. Así, en su artículo 6º se incluye la presunción de validez del mismo, siempre que sean expedidos por autoridad competente sin que medie error o dolo, cuyo objeto sea posible y lícito, que cumpla con la finalidad de interés público, que conste por escrito, que esté firmado por la autoridad que lo emite, que se encuentre debidamente fundado y motivado, y que se expida conforme al procedimiento previsto al efecto.

La ejecutividad y ejecución del acto administrativo. En la LPADF se regula la presunción de eficacia y ejecutividad de los actos administrativos que no

² No se aplica al Ministerio Público, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, ni a las siguientes materias: seguridad pública, electoral, justicia cívica, actos de la contraloría local sobre responsabilidad de servidores públicos y CDHDF, en cuanto a las quejas que se interpongan ante ella y las recomendaciones que al efecto emita. También se excluye la materia tributaria, salvo en lo relativo a los créditos fiscales derivados de la imposición de sanciones administrativas por infracción a las leyes administrativas.

hayan sido impugnados, salvo ciertos casos mencionados en el artículo 10º de la Ley. Por cuanto a la publicación, se siguen las mismas reglas que las previstas en la LFPA a excepción de la relativa a la publicación de los proyectos de actos de carácter general. Por otra parte, se incluye entre los actos que deben ser publicados a los acuerdos delegatorios de facultades que realicen las autoridades de mayor jerarquía en funcionarios inferiores (regla que no se encuentra en la LFPA).

Posteriormente se dispone la ejecución de las resoluciones administrativas. Al respecto, debemos recordar que la LFPA no contenía en ninguna norma la ejecución del acto administrativo. En sentido inverso, la LPADF contiene un conjunto de reglas destinadas a lograr dicha ejecución.³

Anulabilidad y nulidad de los actos administrativos. La concepción del acto administrativo irregular que encontramos en la LPADF corrige los errores en que había incurrido la LFPA con respecto a la regulación del acto nulo (que adquiere este carácter por haberse omitido o no haberse satisfecho plenamente los requisitos enlistados en el artículo 6º de la LPADF al momento de su emisión). Así, el artículo 25º, LPADF, en el que se afirma que “el acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable, ni podrá subsanarse, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto”.

De esta manera la LPADF retoma el camino marcado por la doctrina administrativa y en la legislación sobre procedimiento administrativo, en el sentido de que el acto nulo no puede ser subsanable ni convalidado, aunque sí puede ser convertido.⁴

3. Régimen de impedimentos y excusas

Al igual que la LFPA, la LPADF también se inspira en el Código Fiscal de la Federación, en lo tocante a las causas de impedimento —que pueden afectar a alguno de los servidores públicos y que pueden obligarlo a abstenerse de participar en la tramitación de un procedimiento o actos administrativos—. Al efecto, el artículo 60 menciona los impedimentos. En general reproduce las mismas causales que las incluidas en el artículo 21, LFPA,⁵ aunque las perfecciona

³ Cfr., artículos 13 a 23, LPADF.

⁴ Cfr., Escola, Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, vol. I, p. 543. “El vicio que produce la nulidad debe ser de índole tal que no admita ser subsanado; por tanto, el acto no puede ser ni ratificado ni confirmado”.

⁵ El que curiosamente menciona los mismos supuestos que el artículo 28. 1, de la ley española de 26 de noviembre de 1992, aunque añade a estas una causa de improcedencia relacionada con el posible interés que, respecto del asunto, pudieren tener el cónyuge o los parientes en línea directa del funcionario en cuestión (fracción II).

—como la fracción I del 21, LFPA, la despliega en dos fracciones mejor redactadas y añade algunas otras—, tal es el caso de la relativa a que el servidor público sea curador o tutor lo haya sido de alguno de los interesados, o si habiéndolo sido, hayan transcurrido menos de tres años de la fecha en que dejó el cargo (artículo 60, IX, LPADF).

4. *La forma de los actos administrativos*

En el procedimiento administrativo, las decisiones no se encuentran sometidas, en principio, a ningún formalismo. Sin embargo, existen aspectos que deben satisfacer los actos administrativos; entre estos podemos mencionar a la motivación y la publicidad de las decisiones administrativas, aspectos cuya deficiencia puede afectar las posibilidades de defensa de los administrados.

a) *Motivación del acto administrativo*

La LPADF menciona —en su artículo 7º, fracción VIII—, que se considerarán válidos los actos administrativos, que entre otros requisitos, estén fundados y motivados, y precisa que se satisfacen estos requerimientos cuando se citen con precisión los preceptos legales aplicables y las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración al momento de emitir el acto. Se añade además que debe existir adecuación entre “los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”. En este punto, la LPADF supera notoriamente la redacción del artículo tercero de la LFPA (fracciones V y VI), cuya redacción era un tanto confusa.

La necesidad de motivar los actos administrativos es particularmente importante en aquellos actos en los que se impongan sanciones de carácter administrativo. Así, en el artículo 132 se reitera el deber de la autoridad competente de fundar y motivar sus resoluciones en las que imponga una sanción administrativa resultante de la comisión de una infracción del mismo carácter. En dicho artículo se menciona con precisión el contenido que debe tener la motivación de dichas resoluciones:

- I. Los daños que se hubieren producido o pueden producirse;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción;
- IV. La reincidencia del infractor, y
- V. La capacidad económica del infractor.

Este artículo se tomó íntegramente del 73 (LFPA) aunque se agregó, en la LPADF, la quinta fracción que no existe en la ley federal.

b) Publicidad del acto administrativo en la LTCDF

La LPADF regula la publicidad y la notificación de los actos administrativos en forma muy parecida a la establecida en la LFPA.

Por lo que respecta a la publicación de actos administrativos de carácter individual, éstos deberán publicarse cuando así lo dispongan los ordenamientos aplicables.

Por cuanto a los actos de carácter general (es decir, de los acuerdos, decretos, circulares y otros de la misma naturaleza) emitidos por la administración del Distrito Federal, éstos deberán publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* para que surtan efectos jurídicos, y en ciertos casos, en el *Diario Oficial de la Federación* para su mejor difusión.

También es obligatoria la publicación de los acuerdos delegatorios de facultades, manuales y formatos que expidan las distintas dependencias y entidades de la administración del Distrito Federal, en forma previa a la aplicación de los mismos.

Por lo que respecta a las notificaciones, éstas podrán realizarse en las formas siguientes (artículo 78, LPADF):

1) Personalmente a los interesados, siempre que se trate de la primera notificación en el asunto, cuando se haya dejado de actuar por más de dos meses, cuando se trate de la resolución con la que concluya el procedimiento y cuando comparezcan dichos interesados a la oficina del órgano o dependencia de que se trate;

2) Por correo certificado con acuse de recibo, o personalmente, en los casos en que la dependencia u órgano cuente con un término perentorio para resolver sobre asuntos relacionados con cualquier acto que implique beneficios para el destinatario (entre los que se encuentran los siguientes: licencias, permisos, autorizaciones y concesiones).

3) Por edictos, cuando se desconozca el domicilio del interesado o de que el destinatario de la resolución desaparecido —previo informe de la policía preventiva— se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber designado representante legal. Estas notificaciones se realizarán a través de publicaciones que deberán contener un resumen de las actuaciones por notificar, en inserciones que se incluirán por tres ocasiones en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en uno de los diarios de mayor circulación, debiendo existir un periodo de tres días entre las distintas inserciones.

5. *La regulación del recurso administrativo en la LPADF*

La LPADF, al igual que la LFPA vino a poner orden en el laberinto de leyes y reglamentos administrativos aplicables en el Distrito Federal. En concreto, se creó un recurso de inconformidad que constituye un recurso jerárquico, salvo cuando se impugnen actos del jefe del Distrito Federal, caso en el que el propio funcionario resolverá el recurso. Veamos cómo se regula este medio de impugnación.

Partes. Puede interponer el recurso todo interesado que se considere perjudicado por la resolución impugnada (artículo 108, LPADF).

Actos impugnables. Aunque la LPADF no hace mención expresa de las resoluciones que pueden impugnarse a través del recurso debemos presumir que sólo se puede atacar las que tengan carácter definitivo.

Por cuanto a los fundamentos del recurso, no existen motivos tasados para la impugnación, pudiéndose fundar aquél en cualquier infracción al ordenamiento jurídico del Distrito Federal.

Plazo para interponer el recurso. El interesado cuenta con un plazo de 15 días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto o de que el recurrente tenga conocimiento del acto.

Procedimiento del recurso. El estudio de la tramitación del recurso es susceptible de ser dividido en diversas etapas, que a continuación expondremos.

Interposición. El recurso de inconformidad deberá interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución atacada (excepto en los casos de que se impugnen actos del jefe del Distrito Federal —artículo 110, LPADF—), por escrito, con expresión de agravios, ante el superior jerárquico de la autoridad que haya dictado la resolución recurrida.

Formalidades. El recurso deberá ser presentado por escrito y expresar los agravios que provoque la decisión impugnada.

Audiencia de la autoridad que dictó el acto. Una vez admitido el recurso se solicitará al inferior que informe sobre la materia del recurso y para que envíe el expediente correspondiente dentro del plazo de cinco días hábiles (artículo 120, LPADF).

Admisibilidad. Corresponde al superior jerárquico la admisión o el desechamiento del recurso dentro de los tres días hábiles siguientes al de la recepción del informe de la autoridad que haya emitido el acto impugnado, pudiendo desecharlo cuando pueda ser encuadrado en alguna de las causales de improcedencia que prevé el artículo.

Audiencia de pruebas y alegatos. Una vez que el recurso haya sido declarado admisible, el superior jerárquico convocará al promovente y a la autoridad a

una “audiencia de ley” que será única y que deberá celebrarse dentro de los diez días hábiles siguientes.

La autoridad superior puede ordenar la producción de los medios de prueba necesarios para la solución del recurso.

Resolución. La resolución podrá dictarse al término de la audiencia o dentro de un plazo de diez días hábiles posteriores a su celebración (artículo 124, LPADF).

Efectos. La resolución que ponga fin al recurso es susceptible de ser impugnada a través del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En fin, el régimen de recursos previsto por la LPADF no afecta en nada las reglas contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (concretamente el artículo 28); por otra parte, se entiende que aquellos recursos contenidos en las leyes administrativas especializadas que mejoren la defensa de los administrados serán preferidos al recurso que ella prevé.

La decisión tomada sobre el recurso puede ser la confirmación, la modificación o la revocación de la decisión impugnada, ya sea por inexacta aplicación de la ley o por haber sido dictada con base en un acto nulo, caso en el que el procedimiento deberá ser restablecido a partir del último acto válido.

José Luis VÁZQUEZ ALFARO