

## **ALGUNAS OBSERVACIONES A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL**

*Gabriel Ortiz Reyes*

Con la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF) publicada en el **Diario Oficial de la Federación** del día 19 de diciembre de 1995, se pone de relieve que la relación prerrogativa-libertad, como objeto de regulación jurídica, no sólo debe realizar y organizar la tendencia social del equilibrio de esos extremos sino, por el mismo principio, ajustarse a los elementos de técnica legislativa que permitan facilitar su actuación.

Un análisis somero del contenido de este ordenamiento causa la impresión de numerosos claroscuros a los que, paradójicamente, da lugar la presencia de algunas normas que contienen la interpretación auténtica de las instituciones que pretenden articularse en la noción más amplia de procedimiento administrativo.

Un examen detallado de esta ley ameritaría una extensión incompatible con estas breves reflexiones, por lo que se hará referencia sólo a algunos aspectos arbitrariamente elegidos.

Si se considera, con Giannini, que el procedimiento administrativo es la forma de la función ejecutiva, deberá admitirse que dicho procedimiento tiene una substantividad propia, con un valor que trasciende las solas formalidades prescritas para la validez de las resoluciones, por lo que es una fórmula que vincula establemente las exigencias de legalidad y eficiencia administrativa y los derechos de los gobernados <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Con De La Cuétara, se estima que el término «gobernados» es preferible al de «administrados», pues comúnmente la acción de administrar recae sobre cosas.

El procedimiento administrativo, en cuanto su observancia garantiza el cumplimiento de las finalidades de orden público que pretenden satisfacerse con el acto que lo concluye, es también manifestación de la voluntad popular protectora de los intereses particulares.

La LPADF tiene sobre todo una importancia histórica, puesto que por vez primera se diseña un instrumento jurídico general que pretende colmar los vacíos normativos en la defensa ordinaria del principio de seguridad jurídica de los ciudadanos frente a la actividad de las autoridades locales, al menos en los campos que ese ordenamiento regula.

Sin embargo, en un planteamiento general, no pueden soslayarse las imperfecciones de la ley, que la vuelve vulnerable ante el examen no sólo de su corrección técnica, sino aun frente a la exigencia de su constitucionalidad.

1. Llama la atención el resultado de relacionar el artículo 1º, párrafo primero, LPADF con las fracciones I, VI y IX de su dispositivo 2º, que respectivamente dicen lo siguiente:

«Artículo 1º. Las disposiciones de la presente ley son de orden e interés público y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.

»Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como la justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.

»En relación a los créditos fiscales, no se excluyen de 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 2°. 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 tienen por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;

»V. Autoridad: Persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho;

»IX. Entidad: Órgano de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal; y concretamente para efectos de esta ley los organismos descentralizados que emitan o dicten actos de autoridad».

Con arreglo a estos numerales:

a) se establece una distinción entre actos de la administración, actos administrativos y actos de autoridad;

b) desde el punto de vista subjetivo únicamente dicta actos administrativos la autoridad competente, pudiendo hacerlo las entidades;

c) autoridad (en general) es una persona que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, lo que implicaría, literalmente, que un órgano administrativo no podría ser autoridad por no ser persona, de acuerdo con esta noción.

Con lo anterior se pretende superar la antigua cuestión del derecho administrativo «clásico», que llegó a plantearse la imposibilidad de que una persona jurídica distinta del Estado y subordinada al mismo, creada como instrumento para la actividad de servicio público pudiera emitir actos de autoridad, por cuanto la fuente de éstos es la soberanía del poder público que no podría extenderse a tales personas en función de sus finalidades institucionales, cuestión a la que se respondió con el expediente de la capacidad jurídica pública.

Es verdad que dentro de las particularidades de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, los ejemplos de organismos descentralizados con

facultades de autoridad se han venido sucediendo de manera frecuente, como ocurre con el Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisiones Estatales de Agua Potable, Comisión Nacional de Derechos Humanos y algunos otros organismos descentralizados, en el caso de sus facultades de rescisión administrativa de contratos de adquisiciones y obras públicas.

Si conforme al artículo 1º los organismos descentralizados pueden emitir actos de autoridad en los términos del artículo 2º, fracción I (pues en ese dispositivo no se distingue entre actos de autoridad y actos administrativos, lo que hace presumir la identidad de ambos conceptos), resulta que tales organismos son autoridades (en general) conforme a la fracción V.

En este punto, la ley recoge la septuagenaria jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que definió el concepto de autoridad a través de la nota externa del uso legítimo de la fuerza pública de que puede disponer un individuo o corporación para hacer cumplir sus determinaciones y no, como lo acusa la evolución del concepto, a la nota intrínseca de la constitución, declaración, modificación o extinción unilaterales de situaciones jurídicas concretas, con arreglo a la ley formal.

2. Una aportación tan trascendente como imprecisamente expresada, es la noción de «interés legítimo» a que se refiere la fracción XIII del artículo 2º, que dice así:

«Artículo 2º. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:  
»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».

No deja de sorprender que la ley, en un exceso de soberbia legislativa, desairando la advertencia de Javoleno<sup>2</sup> se ocupe de «definir» el concepto de interés legítimo, el cual dista con mucho de ser pacíficamente aceptado y menos aún regulado, en el derecho comparado.

---

<sup>2</sup> «Epístolas», Libro XI, Digesto, 50, 17, 202. Cita de Gatti, Edmundo, **Derechos subjetivos y relaciones jurídicas**, p.8.



Y es que, en efecto, la disposición considera que el interés legítimo es un «derecho», siendo así que precisamente la divergencia conceptual entre «derecho» e «interés legítimo» es la que determina la dificultad para establecer la naturaleza jurídica de éste.

Aunque la figura del interés legítimo había sido ya contemplada por la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y suprimida pronto de ese ordenamiento, la definición legal la singulariza por su conexión con el interés general, soslayando sin embargo su configuración sustantiva como una situación de hecho, favorable de manera actual y directa en que se encuentran diversos sujetos colocados frente a la ley y por lo tanto limitándola a una mera *facultas agendi*, es decir, a una legitimación procesal <sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> «INTERÉS JURÍDICO. SUS ACEPTACIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS. Para examinar la precedencia de los medios de impugnación previstos en las leyes administrativas, debe examinarse el concepto de «interesado», frente a una triple distinción: el interés como derecho subjetivo, el interés legítimo o de grupo y el interés simple. La primera de tales categorías ha sido frecuentemente delineada por los tribunales de amparo, para quienes resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida. La segunda categoría, poco estudiada, ya no se ocupa del derecho subjetivo, sino simplemente del interés jurídicamente protegido (generalmente grupal, no exclusivo, llamado legítimo en otras latitudes) propio de las personas que por gozar de una posición calificada, diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo, bien porque con ello vean obstaculizado el camino para alcanzar ciertas posiciones provechosas, bien porque sean privadas de las ventajas ya logradas; diversas normas administrativas conceden a estos sujetos instancias, acciones o recursos. Por ejemplo, los artículos 79 de la Ley Federal de Derechos de Autor (previene la participación de sociedades y agrupaciones autorales en la fijación de tarifas), 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión (establece la obligación de conceder audiencia a quienes consideren inconveniente el otorgamiento de una concesión en favor de un solicitante), 124 de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dispone la audiencia en favor de las agrupaciones de trabajadores interesados en permisos para ejecutar maniobras de servicio particular), 46 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Relacionados con Bienes Muebles (consagra la inconformidad de quienes estimen violado un procedimiento de licitación pública) y 151 de la Ley de Invenciones y Marcas (da la acción de nulidad para remediar incluso la infracción de normas objetivas del sistema marcario). Por último, en la tercera categoría se hallan los interesados simples o de hecho, que, como cualquier miembro de la sociedad, desean que las leyes se cumplan y para quienes el ordenamiento sólo previene la denuncia o acción popular. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.  
»Revisión administrativa 2463/89. Fábricas de Papel Loreto y Peña Pobre, S.A., 30 de enero de 1990.  
»Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos».

En este sentido (ahora por defecto), la ley no aporta ninguna nota que permita conocer la naturaleza propia del interés legítimo, lo que al parecer es uno de sus propósitos.

3. En cuanto a la definición del acto administrativo (artículo 2º, fracción 1) antes transcrito, puede sostenerse que la ley, al definir esta fundamental institución, incurre en defecto.

Para el legislador esta figura se agota en una declaración unilateral de voluntad, sin incluir en aquélla otros pronunciamientos voluntarios no decisorios, como las declaraciones de juicio, de valor o de conocimiento, que en la práctica originan numerosas situaciones de conflicto, máxime cuando estos últimos tienen naturaleza vinculante. La actividad técnica queda al margen del concepto.

Aunque una parte minoritaria de la doctrina se inclina en la dirección considerada por el legislador, lo cierto es que la mayoría de la teoría jurídico-administrativa, a partir de la formulación de Zanobini entre otros, considera que el acto administrativo comprende también esas declaraciones, en tanto que el contenido de éstas no se limita a voliciones.

En este orden de ideas, los dictámenes técnicos, sólo por enunciar un ejemplo, son actos administrativos que no implican, siendo comportamientos voluntarios de un órgano administrativo, una declaración de voluntad, no obstante lo cual concurren con autonomía al procedimiento de interacción de una resolución administrativa, sin cuyo concurso aquélla resulta viciada.

Conforme al criterio de la ley, por otra parte, podría preguntarse si quedan fuera del concepto del acto administrativo los pronunciamientos cuyo objeto fuera el de declarar una situación jurídica preestablecida, como pasa en la actividad registral, ya que tales actos no coinciden con la creación, modificación, transmisión o extinción de situaciones jurídicas concretas.

En suma, la aplicación de esta disposición conduciría a excluir del contencioso administrativo local más asuntos que los que su autor seguramente se propuso.

4. En el artículo 2º, fracciones III y XIX se previene, recogiendo la evolución legislativa, las figuras de negativa y afirmativa fictas conforme a lo siguiente:

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

»XIX. Negativa 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 negativo».

La circunstancia de que el legislador someta al mismo tratamiento ambas figuras, atribuyéndoles elementos comunes, aunque sentidos divergentes, implica que se pase por alto la distinta naturaleza de las mismas.

La negativa ficta despliega su eficacia fundamentalmente en el campo de la legitimación procesal, en cuanto confiere al afectado un medio para conocer y en su caso impugnar los motivos y fundamentos de una resolución comúnmente expresados en la contestación de la autoridad, en tanto que la afirmativa «tácita» juega en el plano de fondo del derecho, toda vez que con ella no se busca proveer al particular de un medio para acudir a juicio ante el silencio

de la autoridad, sino simplemente sustituirse en la actividad jurídico-administrativa iniciada por el interesado <sup>4</sup>.

5. Debe destacarse que no obstante su importancia como control de legalidad administrativa, el catálogo de definiciones del artículo 2º no se ocupa de conceptualizar la vía de hecho.

---

<sup>4</sup> «SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACIÓN EN EL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.

Hablar de silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo conocido en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivo son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración sea de carácter inter-orgánico órganos de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativo-órganos descentralizados con centralizados (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como éstos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo, las resoluciones de la comisión) reúnen en sí mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun sin el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo, el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función econformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo.



Esta irregularidad grosera del comportamiento administrativo, obviamente excluida de los motivos invalidantes de los actos, regulados en el Capítulo Tercero, es tal vez una de las que con mayor frecuencia afectan la esfera jurídica de los gobernados, sea en su libertad, sea en sus propiedades, por culpa o dolo de las personas físicas titulares de los órganos respectivos.

Para Cretella Junior <sup>5</sup> la vía de hecho consiste en:

«(...) una operación material de la administración afectada de grave ilegalidad, causante de daño a la propiedad o libertad del administrado (...) Se presenta como un ataque innecesario por parte de la Administración a los Derechos de los Ciudadanos, que supone la ejecución material como consecuencia de un acto que viola la división de poderes o que no puede relacionarse con la aplicación de un texto legal o reglamentario (...) tomada por autoridades absolutamente incompetentes o realizada con violación de las formalidades esenciales, en las cuales el acto no podría tener el carácter de administrativo. La vía de hecho ocurre también cuando la Administración hace ejecutar un acto anulado o declarado ilegal...».

En este sentido, la ley no sólo debería considerar en su autonomía propia estas acciones atentatorias de garantías, sino reglamentarlas en relación con las condiciones de su suspensión y los daños y perjuicios independientemente de que otras disposiciones establecieran lo relativo a las consecuentes responsabilidades.

6. El artículo 6°. fracción I, dispone lo siguiente:

«Artículo 6°.- Se considerarán válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos:

---

La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Órgano Público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide al acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

»Amparo en revisión 267/88. Eli Lilly y Cia. de México, S.A. de C.V.

»9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Campuzano Gallegos».

<sup>5</sup> Cretella Junior, **Dicionário de Direito Administrativo**, Sao Paulo, 1972, p.345.

»1. Que sean emitidos por autoridades competentes, a través del servidor público facultado para tal efecto; tratándose de órganos colegiados, deberán ser emitidos reuniendo el *quórum*, habiendo cumplido el requisito de convocatoria, salvo que estuvieren presentes todos sus miembros, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables».

Esta disposición parece disociar los términos «autoridad competente» y «servidor público» facultado, pues para la validez de las resoluciones establece la concurrencia de ambos requisitos.

Desde el punto de vista de la teoría del órgano, parecería que una cosa es el servidor y otra el órgano autoridad de que aquél es titular, negándose así la unidad conceptual entre órgano y persona física titular, negándose así la unidad conceptual entre órgano y persona física titular del mismo, toda vez que el término «autoridad competente» implica la titularidad subjetiva del órgano.

7. La fracción IV de este mismo numeral previene:

«IV.- Cumplir con la finalidad de interés público, derivado de las normas jurídicas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto».

El desvío de poder, tradicionalmente expresado en una disociación entre el fin del otorgamiento de la potestad y el móvil perseguido por el autor del acto, implica que basta que éste se emita con un fin distinto del establecido en el ordenamiento, aunque sea público, para entender viciada la resolución.

Por otra parte, el desvío de poder no sólo puede producirse en los fines, sino también en los medios empleados para su consecución, según lo acepta una calificada doctrina (Miele). En nuestro medio no es difícil advertir este ilícito: con frecuencia, las autoridades de validez condicionan la expedición de documentos a su cargo, a la demostración del cumplimiento de disposiciones fiscales.

8. La fracción V establece lo siguiente:

«V. Constar por escrito, salvo el caso de la afirmativa o negativa ficta».

Por su parte, el artículo 7° dispone los requisitos de validez de los actos administrativos escritos.

Luego entonces, si sólo son válidos los actos administrativos escritos, la ley desautoriza a los que no revisten esta modalidad, lo que parece excesivo si se considera la existencia de otros actos administrativos que siendo tales no revisten el carácter escrito.

En este sentido pueden citarse, entre otros, al margen de la negativa, los actos tácitos y los actos implícitos, que son manifestaciones inequívocas de voluntad de la APDF, sin revestir la forma escrita.

9. El artículo 9° dispone:

«Artículo 9°. El acto administrativo válido será eficaz, ejecutivo y exigible desde el momento en que surta sus efectos la notificación realizada de conformidad con las disposiciones de esta Ley, o de que se configure en el caso de ser negativa ficta».

Ahora bien, con la inclusión de la negativa ficta dentro de los caracteres de validez, eficacia, ejecutividad y exigibilidad de los actos administrativos (esta última característica parece superflua si se considera que ya está implícita en la «ejecutividad»), parece indicarse que de tales prerrogativas goza la resolución negativa ficticia, de la que no se puede afirmar que sea un acto válido, y por lo tanto ejecutorio o exigible, pues, como ya se dijo, constituye únicamente la ficción de un presupuesto procesal en favor de los particulares en contra del silencio de la administración.

De interpretarse literalmente este precepto, bastaría que la APDF, transcurrido el plazo configurativo del silencio, obtuviera para sí una resolución negativa, susceptible de ejecución.

10. El artículo 10, fracción II, establece:

«Artículo 10.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior, los siguientes actos administrativos.

»II.- Los actos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia, en los términos de esta Ley y demás disposiciones normativas aplicables. En este supuesto, dichos actos serán exigibles desde la fecha en que los expida la Administración Pública del Distrito Federal».

Frente al principio de seguridad jurídica y de la lógica normativa, este excepcional trato a los actos de inspección y vigilancia no se justifica y, por lo contrario, parece separarse del texto expreso del artículo 16 constitucional.

Por otra parte, cabe cuestionarse si es exigible a los particulares el cumplimiento de las obligaciones que les corresponden en los procedimientos de inspección y vigilancia sin que tengan conocimiento de su iniciación y reúnan los requisitos, en su caso, del precepto constitucional invocado.

Si la Constitución no establece ninguna excepción a la garantía de seguridad jurídica, tampoco puede admitirse la exigibilidad de los actos de inspección y vigilancia sin su notificación, y ello por la simple razón de que la sola expedición de los mismos es insuficiente para generar la relación jurídico administrativa entre la autoridad y el particular, cuyo punto de partida es precisamente su indubitable conocimiento por el gobernado por la vía de su notificación.

11. El Artículo 14, fracción I, dice:

«Artículo 14.- La ejecución forzosa por la Administración Pública del Distrito Federal, se efectuará respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios:

»I. Apremio sobre el patrimonio».

Surge en este caso una cuestión fundamental: de proporcionalidad se habla en materia tributaria respecto de sanciones, cuando se alude a



la relación entre el monto de las mismas y la gravedad de la infracción, derivada de la ponderación subjetiva de las condiciones del infractor y de las consecuencias objetivas de los efectos de la violación.

Sin embargo, no se advierte cuál sea el campo de aplicación de este principio tratándose de vías de apremio reales o personales, pues en este caso no se trata de sanciones o tributos, sino de meras vías de coacción tendientes a lograr la realización de una medida en contra de la voluntad del obligado.

La parte final de este dispositivo, que previene: «Si fuese necesario entrar en el domicilio particular del administrado, la Administración Pública del Distrito Federal deberá observar lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional», no parece acomodarse a la interpretación restrictiva del precepto constitucional que invoca, ya que éste autoriza únicamente la práctica de visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales sujetándose a las formalidades prescritas para los cateos.

Luego entonces, si las hipótesis en que la Carta Magna autoriza la excepción a la inviolabilidad del domicilio son:

- a) la comprobación de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y
- b) la exhibición de libros y papeles para comprobar el cumplimiento de disposiciones fiscales.

Debe concluirse que no comprenden la práctica de actuaciones de coacción administrativa en contra de los particulares.

En tal sentido, las visitas domiciliarias constituyen únicamente actos de molestia, con un alcance sustantivamente distinto de los actos de coacción patrimonial o personal, que eventualmente comportan

verdaderas privaciones de derechos, con lo cual del precepto legal en comentario podría resultar también infringido el artículo 14 de la propia Constitución.

De paso, debe señalarse la absoluta inutilidad de los artículos 15 y 16, pues la previsión y ejercicio de la coerción sobre las personas o sus patrimonios por su naturaleza deben establecerse por ley formal, según el principio de reserva legal consagrado por el artículo 14 constitucional, dada la naturaleza restrictiva de libertades de esas medidas, o sus efectos de privación de propiedades o derechos.

12. El segundo párrafo del artículo 25 dispone:

«El acto administrativo que se declare nulo será inválido, no se presumirá legítimo ni ejecutable [*sic*] ni podrá subsanarse sin perjuicio de que pueda emitirse un nuevo acto».

Debe subrayarse que la redacción de este texto es, por lo menos, equívoca. ¿Qué sentido tiene la afirmación de que un acto declarado nulo no podrá presumirse válido, si justamente la declaratoria de su invalidez lo privó de tal presunción? Ello equivale a decir que no puede reputarse válido un acto declarado inválido.

Por otra parte, la locución «no se presumirá legítimo ni ejecutable» ofrece la impresión de que la ejecutabilidad del acto entra en la presunción de su validez, lo cual no deja de ser una afirmación inexacta, pues si bien es verdad que la ejecutabilidad del acto se sustenta en su validez, también lo es que ésta procede a la primera, de suerte que ambas características no pueden someterse a la presunción de que se trata.

El párrafo final de este artículo dice:

«En el caso de actos consumados, o bien, de aquellos que, de hecho o de derecho sean de imposible reparación, la declaración de nulidad sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado, en los términos de las disposiciones jurídicas correspondientes».

En términos generales, esta disposición, por una parte, atribuye en forma directa a los servidores públicos la responsabilidad por actos consumados o de imposible reparación que hubieren emitido u ordenado (excluye injustificadamente a los que los hubieran ejecutado), excluyendo al parecer la responsabilidad del Estado, prevista en el artículo 1917 del Código Civil Federal.

Por lo demás, es de lamentar que el legislador haya dejado pasar la oportunidad de regular la institución de la responsabilidad patrimonial del Distrito Federal y sus servidores.

En el estado de la legislación actual, la reclamación de los daños nace de lo dispuesto en el artículo 1917 del Código Civil vigente, que identifica la culpa y dolo como motivos de la irregularidad del acto.

El ordenamiento civil considera separadamente la culpa y el dolo según sus efectos vinculantes con la responsabilidad del Estado, en el sentido de que, tratándose de culpa del servidor, aquélla será subsidiaria, y será directa y solidaria cuando intervenga el dolo.

Ahora bien, toda vez que el dolo y la culpa no son vicios propios de la voluntad jurídica del órgano sino de la persona física que encarna su titularidad, debe precisarse que si la jurisdicción administrativa se limita a constatar la regularidad formal del acto, examinando sus distintos elementos frente a la norma que preside la integración de su validez, para de ello advertir o no alguna irregularidad invalidante, la resolución que se dicte declarará la nulidad del acto, sin poderse pronunciar sobre los daños ocasionados, ya que tal decisión no figura actualmente dentro de la materia competencial contencioso administrativa.

Consecuentemente, si la autoridad competente para conocer de la acción de daños es la judicial, la resolución de anulación es el título que funda la pretensión resarcitoria, lo que llevará a la posibilidad de que el Juez, resolviendo una excepción opuesta respecto del fondo del asunto, resultaría facultado para reexaminarlo a fin de determinar en cuál

de los elementos del acto se produjo el vicio que determinó su irregularidad, examen que, por lo demás, está reservado a la jurisdicción contencioso administrativa.

En tales condiciones, podría ser conveniente que, prece- diendo a la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal, se previera que la juris- dicción contencioso administrativa local tuviera competencia para conocer y resolver, en las sentencias de nulidad de los actos, o resolu- ciones administrativas, las pretensiones de resarcimiento hechas valer conjuntamente con la pretensión de anulación.

Con ello se evitaría al afectado la necesidad de ocurrir a dos instancias diferentes, y se lograría la observancia de la tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia ordenadas por el artículo 17 constitucional.

13. El artículo 26 dispone lo siguiente:

«Artículo 26.- La omisión o irregularidad de los requisitos de validez señalados en el artículo 7º de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

»El acto reconocido anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por la autoridad competente en el momento de que se percate de este hecho, mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

»El saneamiento del acto anulable por la autoridad competente, tendrá por efecto que el acto se considere como si siempre hubiere sido válido».

La convalidación de un acto administrativo consiste en hacer válido un acto que no lo era, a través de su subsanación o saneamiento.

La subsanación es una técnica genérica de otorgamiento de validez que comprende, desde el punto de vista de su operancia, tanto un pro- nunciamento administrativo o el solo transcurso del tiempo en las condiciones prefijadas por el ordenamiento.



En ese sentido, el segundo párrafo de la disposición que se comenta resulta un tanto opuesto al principio de seguridad jurídica, pues si bien establece una de las vías de saneamiento («que la autoridad se percate de este hecho...»), también lo es que no precisa el término dentro del cual podrá hacerlo.

Convendría señalar que el transcurso de un determinado plazo, contado a partir de la notificación del acto, sin impugnación por el interesado, producirá la convalidación de tal pronunciamiento.

Igualmente podría resultar importante el señalamiento de que la convalidación procedería siempre que subsista íntegramente la identidad del contenido del acto convalidado.

14. El artículo 29 preceptúa lo siguiente:

«Artículo 29.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por cualquiera de los siguientes supuestos:

»I. El cumplimiento de su objeto, motivo o fin;

»II. La falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto;

»III. La realización de la condición resolutoria;

»IV. La renuncia del interesado, cuando los efectos jurídicos del acto administrativo sean de interés exclusivo de éste; y no se cause perjuicio al interés público.

»V. La revocación, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; o

»VI. La conclusión de su vigencia».

Merece subrayarse que en esta disposición la ley pasa por alto que en la realidad del ordenamiento jurídico administrativo mexicano no sólo existen los actos administrativos de carácter individual, como parece prescribirlo el artículo 2º, fracción I, aunque en este texto se

hace la referencia a «situaciones jurídicas concretas» como «efecto» del acto administrativo.

En el supuesto de que el legislador entienda como sinónimos los términos «individual» y «concreto» para referirse a uno de los caracteres del acto administrativo (a nuestro entender no existe tal sinonimia, pues lo «concreto», que es lo contrario a «lo abstracto» puede ser «general» o «individual», lo que traería como consecuencia la aplicación de regímenes distintos entre sí respecto de dos términos equivalentes), lo cierto es que existen actos administrativos «concretos» de efectos «generales», es decir, sin un destinatario determinado, aunque determinable, diversos de los que agotan su eficacia en un destinatario singularmente considerado.

Algún sector doctrinal ha configurado entre tales actos a los que, sin un interesado nominalmente identificado como sujeto pasivo, tienen de común con los actos «individuales» crear, modificar, o extinguir situaciones jurídicas respecto de un conjunto indeterminado de destinatarios, distinguiéndose a su vez de los reglamentos, por cuanto no constituyen normas jurídicas.

Luego entonces, no se justifica la exclusión de esta figura del contenido de la ley.

Por otra parte, convendría añadir, como causa extintiva de un acto administrativo, la desaparición del objeto material, y la transformación posterior del ordenamiento conforme al cual se expidió, debiendo en este caso, como en el de revocación por causa de oportunidad, prevenirse la indemnización en favor del gobernado.