

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EL ASPECTO CORRECTIVO: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### I. PRESENTACIÓN GENERAL

Los recursos administrativos son mecanismos puestos a disposición de los particulares para hacer valer sus derechos frente a la administración. Por otra parte, el recurso administrativo continúa siendo la fuente principal del control administrativo. A través de la interposición de un recurso, los administrados pueden "invocar argumentos de hecho o de derecho, apoyarse en consideraciones de legalidad o de oportunidad e impugnar la justicia de las apreciaciones de la administración y las consecuencias de éstas".<sup>146</sup>

#### *1. La noción de recurso administrativo*

##### *A. Definición*

Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Existe, pues, una idea de retomo al punto de origen.

El recurso administrativo puede definirse como un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo. Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado.

El recurso puede ser considerado como "una reclamación dirigida a una autoridad administrativa a fin de dar solución a un conflicto que tiene

<sup>146</sup> Cfr. Braibant, *op. cit. supra*, nota 15, p. 273.

como fuente un acto jurídico cuyo autor es, precisamente, una autoridad administrativa".<sup>147</sup>

### B. *Elementos de la definición*

1. Por "recurso" debemos entender una demanda o instancia destinada a obtener que la administración modifique una posición que ella misma ha adoptado, inicialmente, respecto del promovente.

2. Desde un punto de vista formal u orgánico!" el recurso administrativo se encuentra dirigido a una autoridad administrativa. Esta característica lo distingue del recurso contencioso dirigido a un órgano jurisdiccional. Consideramos como autoridad administrativa a todo órgano que dispone del poder de tomar decisiones administrativas, ya sea que actúe a nombre de una persona de derecho público, o ya sea que actúe a nombre de una persona moral de derecho privado encargada de ejercer una misión de servicio público, o que se encuentra investida de una prerrogativa de poder público (es decir, que realiza actos de autoridad). Este concepto extenso de la autoridad administrativa, proveniente de la doctrina francesa difícilmente puede ser asimilado en el derecho administrativo mexicano.

3. El objeto del recurso es siempre un acto jurídico emanado de una autoridad administrativa. El recurso administrativo no puede estar dirigido contra actos jurisdiccionales o legislativos (dictados por el legislador), ni contra actos emanados de personas de derecho privado que no poseen prerrogativas de autoridad pública.!"

4. El recurso supone la existencia de un litigio administrativo, es decir, de una oposición de pretensiones entre la administración y un administrado.

### C. *Distinción entre los recursos administrativos e instituciones vecinas*

Es necesario distinguir el recurso administrativo de otras instancias y peticiones realizadas ante la administración, las que no constituyen recur-

<sup>147</sup> Cfr. Isaac, Guy, *op. cit. supra*, nota 47, p. 618, "son precisamente las reclamaciones formadas por los administrados ante las propias autoridades administrativas, tendentes a poner en causa sus decisiones".

<sup>148</sup> Cfr. Auby y Drago, *Traité du contentieux administratif*; 3a. ed., París, LGDJ, 1984, 1. 1, p. 56. "El recurso va dirigido a un administrador activo, que resuelve como tal."

<sup>149</sup> Cfr. Barthelemy, voz "Recours administratif" en *Encyclopedie Dalloz du Contentieux Administratif*, París, 1992, fascículo 590-2.

Administrativos. La distinción más importante tiene lugar entre el recurso y la solicitud o instancia simple. Esta última existe en ausencia de un litigio administrativo y no se encuentra dirigida necesariamente contra un acto jurídico. El autor de la demanda no tiene ninguna oposición de pretensiones con la administración.

En el derecho mexicano la figura más cercana es el "derecho de petición". Según el artículo octavo de la Constitución mexicana:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Esta prerrogativa otorga a los administrados la posibilidad de presentar todo tipo de demandas. Sin embargo, este derecho de petición no constituye un recurso, pues la única obligación que él impone a la autoridad administrativa es la de dar una respuesta dentro del plazo más breve, pero no la obliga a estudiar el fondo del asunto. Además, desde un punto de vista procedimental, no existe un plazo para el ejercicio de este derecho, ni la exigencia de una decisión previa, tampoco se exige la existencia de un interés directo por parte del peticionario.

No obstante estas consideraciones, algunos autores consideran que el recurso administrativo constituye una variedad del derecho de petición.<sup>150</sup>

## 2. Ventajas e inconvenientes de los recursos administrativos

### A. Ventajas

Los recursos administrativos presentan ventajas tanto para los administrados como para la misma administración.

<sup>150</sup> Cfr. Zorrilla, Pedro, *Les controles administratifs et juridictionnels de l'administration au Mexique*, tesis, Universidad de París, 1958, p. 57. "El hecho de presentar un recurso de este tipo no es más que una manera particular de ejercitar un derecho mucho más extenso: el derecho de petición"; cfr. Auby y Drago, *op. cit. supra*, nota 148, p. 29, "Los recursos administrativos constituyen una expresión del derecho de petición ante las autoridades públicas, reconocido tradicionalmente en el derecho francés a los ciudadanos."

1) Por una parte, el recurso permite que los administrados expresen su opinión ante las autoridades. El recurso ofrece la posibilidad de corregir una anomalía, previo examen del expediente.<sup>P'</sup>

2) Por otra parte, el recurso permite que la propia administración corrija un error o una injusticia dado que ella encuentra una ocasión para mejorarse, una vez que ha constatado sus propias fallas.<sup>I'''</sup>

3) El recurso contribuye a detectar las lagunas y defectos de técnica legislativa o reglamentaria.

4) Desde el punto de vista de los controles, el recurso jerárquico es un medio para controlar la actividad de los agentes subordinados y de asegurar la coherencia de la actividad administrativa.

5) Dado que la administración puede examinar tanto la legalidad como la oportunidad de sus actos, el administrado puede aspirar a que el recurso sea resuelto conforme a la equidad y a la justicia, y no simplemente conforme a la legalidad.

6) El recurso administrativo constituye la única posibilidad de actuar en contra de una categoría de actos que no son susceptibles de ser atacados mediante el recurso contencioso.

7) También constituye un filtro respecto del contencioso administrativo, debido a que "contribuye a evitar un gran número de posibles juicios en calidad de etapa preliminar de conciliación't.!"

## B. *Inconvenientes*

Entre los inconvenientes de los recursos administrativos más notorios figuran los siguientes:

1) Ellos pueden ser factores que compliquen o que retarden la resolución de los asuntos; lo anterior debido a que su instrucción puede requerir demasiado tiempo.

2) Los recursos no permiten siempre una verdadera conciliación, debido a que, en un gran número de casos, la administración se limita a confirmar su decisión inicial sin realmente reexaminar el expediente;

<sup>151</sup> Cfr. Puget, Henry, "Les recours quasi-contentieux en droit compare", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, 1953, p. 255. "Gracias al recurso, individuos o grupos que sufren el peso de sujeciones o que se creen víctimas de perjuicios tienen a su disposición algunos procedimientos para obtener la corrección de las injusticias y reparación de los daños",

<sup>152</sup> *Idem*.

<sup>153</sup> Cfr. Vidal-Durupt, A., "La prevention du contentieux par les recours administratifs préalables en R. f. A", *Revue Admtmstrauve*, París, 1986, p. 75. Según el autor, los recursos previos se encuentran muy difundidos en Suiza y en Alemania.

otras veces es imposible realizar un nuevo examen en razón de la gran extensión del procedimiento.

3) La administración puede sentirse tentada de retardar la solución de un asunto, ejemplo de ello lo constituye la "solidaridad" que existe en los "cuerpos administrativos".<sup>154</sup>

4) La eficacia de los recursos administrativos se encuentra limitada por la ignorancia de los administrados en materia de procedimiento administrativo.

5) En fin, los recursos pueden tener consecuencias desagradables para los terceros interesados, en los casos en los que éstos no son informados de la existencia de un recurso, o cuando la administración no reconoce sus intereses.

### 3. *Diversas categorías de recursos administrativos*

Existen diversas clasificaciones de los recursos administrativos. Así, podemos distinguir, según su finalidad, los recursos de legalidad y los de oportunidad; según su objeto: los recursos de revocación, de adecuación y de sustitución; finalmente, considerando su causa, encontramos: los recursos administrativos subjetivos y objetivos.

#### A. *Recursos de derecho común y recursos especiales*

Desde un punto de vista práctico, la clasificación más importante distingue entre los recursos administrativos de derecho común (que en derecho francés existen en ausencia de un texto), y las diferentes especies de recursos administrativos especiales.<sup>155</sup>

#### B. *Recursos jerárquicos y recursos gratuitos*

Al lado de la clasificación anterior, podemos distinguir dos grandes grupos: los "recursos gratuitos" y los "recursos jerárquicos", de los cuales ya hemos hablado en la introducción al presente trabajo, al refe-

<sup>154</sup> Cfr. Hernández, Octavio, "El contencioso administrativo", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, 1972, núm. 1, pp. 89-95. "La doctrina nacional y extranjera afirma que el órgano que conoce tanto del recurso gratuito que de los recursos jerárquicos, es parcial por falta de autonomía; tiene tendencia a juzgar los casos diferentes según criterios uniformes; no puede evitar su sumisión al superior jerárquico; duda en cuanto a suspender el acto atacado."

<sup>155</sup> Cfr. Vedel, George y Pierre Delvolpe, *Droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990, p. 29.

rimos al control administrativo. Al respecto, debemos recordar que entre las especies del control administrativo existen, tanto el control jerárquico como el control gracioso.<sup>156</sup>

1. El recurso jerárquico permite a los administrados solicitar al superior jerárquico la anulación de un acto de su subordinado. Este recurso puede ser ejercido tanto por la ilegalidad del acto impugnado como por la falta de oportunidad del mismo.<sup>157</sup>

Esta especie de recurso administrativo constituye una de las vías para poner en funcionamiento el control jerárquico, a petición de un particular. La autoridad del recurso dispone de un poder de anulación que le permite hacer desaparecer una decisión tomada por el subordinado y de un poder de reforma que le permite modificarla o invalidarla.<sup>158</sup>

2. Recurso gracioso. Este recurso otorga al promovente la oportunidad de dirigirse en forma directa al autor del acto atacado. La interposición del recurso gracioso por parte de un administrado ante el órgano que ha emitido el acto o la decisión que se combaten, permite a la autoridad poner en marcha el control gracioso. La autoridad competente puede retirar el acto en forma retroactiva (lo que destruiría sus efectos producidos en el pasado) o abrogar el acto con efectos hacia el futuro.<sup>159</sup>

### C. Los recursos cuasicontenciosos

Sobre este particular, el profesor H. Puget considera que existe una categoría intermedia entre los recursos administrativos y los recursos contencioso-administrativos.

Trátase de los recursos cuasicontenciosos que, a semejanza de los recursos administrativos, son interpuestos ante una autoridad de la administración activa. Sin embargo, se distinguen de ellos en razón de que se

<sup>156</sup> Cfr. Rougevin-Baville, M. *op. cit. supra*, nota 23, p. 273, "La misma ambigüedad afecta la distinción entre recurso jerárquico y recurso gracioso que son las dos modalidades según las cuales el administrado puede formar, ante la administración, un recurso administrativo."

<sup>157</sup> Cfr. Bonnard, Robert, *op. cit. supra*, nota 26, p. 313, "el superior puede censurar el ejercicio, no solamente de la competencia reglada, sino también de la competencia discrecional del inferior",

<sup>158</sup> Cfr. Debbasch, Charles, *op. cit. supra*, nota 9, *Institutions et droit administratif*, p. 311. "El superior jerárquico puede confirmar pura y simplemente el acto del subordinado, puede igualmente mantenerlo, substituyendo con motivos correctos una motivación errónea. El superior puede anular el acto del subordinado en forma total o parcial; puede, en fin, reformarlo, es decir, enmendarlo."

<sup>159</sup> Cfr. Auby y Drago, *op. cit. supra*, nota 148, pp. 61-65; cfr. Debbasch, Charles, *op. cit. ult.*; cfr. De Laubadère, *op. cit. supra*, nota 9, p. 535.

encuentran provistos de garantías con las que no cuentan los recursos administrativos: la autoridad que conoce del recurso debe seguir un procedimiento "que presenta formalidades contenciosas y que en muchos casos implica la intervención de órganos encargados de realizar investigaciones sobre los puntos del litigio", y de emitir su opinión sobre las posibles soluciones.<sup>160</sup>"

#### D. *Recursos administrativos distintos de los recursos gratuitos y jerárquicos*

Esta categoría de recursos ha sido propuesta por algunos autores franceses. Se trata de aquellos recursos que se interponen ante una autoridad administrativa distinta al autor del acto y de su superior jerárquico. No se trata tampoco de una autoridad jurisdiccional. En realidad, estos "recursos" son mecanismos que facilitan la defensa de los administrados, entre los cuales podemos incluir al recurso ante el *Médiateur* de la República (y por extensión a los *ombudsmenv.n'*

#### 4. *Recursos administrativos y recursos contenciosos*'<

Siendo en principio, dos nociones independientes que no tienen necesariamente relación entre sí, en virtud de su naturaleza diversa y de su tramitación por órganos distintos.<sup>161</sup>" los recursos administrativos pueden, no obstante, vincularse a los recursos contenciosos en dos casos:

1. El recurso administrativo puede ser el antecedente del recurso contencioso.<sup>162</sup>" y

<sup>160</sup> Estos recursos se distinguen de los recursos contenciosos "según el carácter de juez o de órgano administrativo que revista el cuerpo o individuo al cual se somete el recurso". *Cfr.* Puget, Henry, *op. cit. supra*, nota 151, p. 256 Y 257.

<sup>161</sup> *Cfr.* Vedel, George y Pierre Delvolve, *op. cit. supra*, nota 155, pp. 29 Y 30.

<sup>162</sup> En el derecho francés la acción ante los tribunales administrativos se ejercita a través de los recursos contenciosos, lo que trasladado al derecho mexicano explicaríamos con la relación entre los recursos administrativos y el juicio ante el Tribunal fiscal, ante los tribunales administrativos locales; o bien, ante los jueces de amparo indirecto.

<sup>163</sup> *Cfr.* Auby y Drago, *op. cit. supra*, nota 148, p. 67. "El recurso administrativo y el recurso jurisdiccional tienen una naturaleza jurídica diferente y son sometidos a regímenes jurídicos distintos. Ambos constituyen dos sistemas de solución de los litigios administrativos que están, en principio, separados y son independientes uno de otro".

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 68, "Diversos textos prevén que el recurso jurisdiccional debe ser obligatoriamente precedido de un recurso administrativo. La jurisprudencia admite que ésta obligación puede resultar, también, de la intención del legislador. Puede suceder que un texto, aún permitiéndolo optar entre el recurso administrativo y el recurso jurisdiccional, disponga que, si el promovente

2. El recurso administrativo puede suspender los plazos del recurso contencioso.

En el derecho mexicano, a nivel federal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha elaborado el principio de "*definitividad*", según el cual antes de instar ante un juez, es necesario agotar o ejercitar, previamente todos los recursos que la ley establece para combatir el acto, sin importar que éste sea modificado, confirmado o revocado, "de tal suerte que existiendo dicho recurso, sin que el administrado lo utilice, la demanda de amparo (en términos del artículo 107, fracción IV de la Constitución mexicana) o la instancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación son improcedentes"<sup>U</sup>"

De esta manera, todo acto administrativo que afecte la esfera jurídica de los administrados deberá respetar los derechos de la defensa y el principio de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución. La violación de dichos principios constituye el primer paso hacia la impugnación del acto administrativo a través de la presentación del recurso administrativo, y una vez agotada esa fase, podrá utilizarse la vía contenciosa.

A pesar de esta primera verificación, debemos señalar que en el derecho mexicano y a nivel del derecho público local no existe una regla general en materia de recurso administrativo previo. Tanto se declara como opcionales los recursos administrativos, como se les declara obligatorios, y esto de una forma siempre matizada. Así, por ejemplo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal contenía, hasta hace poco tiempo, ambas reglas en forma simultánea: era opcional la utilización de los recursos administrativos ante la administración activa en aquellos litigios de tipo administrativo; en sentido inverso, la ley imponía la obligación de agotar en forma previa los recursos que existen en materia fiscal.<sup>166</sup> Ahora, aunque la reciente ley de 19 de diciembre de 1995, prevé la optatividad de los recursos, habrá que armonizar la interpretación de este precepto con lo dispuesto en el Código

ejerce el recurso administrativo, no podrá instar ante el juez antes de la resolución de la etapa administrativa previa."

<sup>165</sup> Cfr. Medina, Ramón, "El recurso administrativo y el control de constitucionalidad en derecho mexicano", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 16, 1982, p. 90.

<sup>166</sup> Cfr. González Cossio, Arturo, "Le contentieux administratif au Mexique", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, 1981, p. 807. "Esta última obligación implica, ciertamente, un debilitamiento de los medios de defensa".



Financiero del Distrito Federal, en el que se afirma que el recurso de oposición al procedimiento de ejecución debe ser agotado antes de intentar la instancia ante el órgano de jurisdicción administrativo local.

## N. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO MEXICANO

### 1. *Antecedentes históricos*

Aunque se podría, llegando a un extremo, encontrar algunos antecedentes de los recursos administrativos durante el periodo colonial (1519-1810), en algunos de los procedimientos que se desarrollaban ante el virrey de Nueva España, particularmente en materia tributaria;<sup>167</sup> en realidad, es a partir del presente siglo que podríamos hablar de auténticos antecedentes de los recursos administrativos.<sup>168</sup>

Es en la "Ley del Impuesto sobre la Renta" (1925) y en la "Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas" (1929), que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas "Comisiones de Calificadoras". Es a partir de este periodo que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el derecho mexicano.<sup>169</sup>

### 2. *La disparidad del régimen de los recursos en la legislación mexicana*

Durante muchos años un gran número de leyes especiales regulaban la interposición de los recursos administrativos, ya sean ante el autor del acto atacado, o ya sea ante una autoridad diferente de aquella que emitió dicho acto.

A nivel federal, en razón de la ausencia de leyes en la materia, durante largo tiempo la reglamentación de los recursos administrativos se encon-

<sup>167</sup> Cfr. Miranda, *El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI*, México, Colegio de México, 1980, p. 235.

<sup>168</sup> Antes del presente siglo existía una confusión entre el recurso administrativo y el recurso jurisdiccional. Bástenos señalar que el derecho francés, se encuentra mucho más desarrollado que el mexicano, no es sino a partir de 1881 que se a distinguido claramente entre "el recurso por exceso de poder, en lo subsecuente considerado como contencioso, y el recurso jerárquico, desde entonces únicamente administrativo". (C. E. 01.06.1906, sentencia *Jaquemont*)

<sup>169</sup> Cfr. Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1991, pp. 50 Y 51.

traba diseminada en una multitud de leyes especializadas. Esta situación provocó que se diera una gran imprecisión en la instrucción, en la conformación e incluso en la denominación de los recursos. La única excepción se daba en materia fiscal en la que el Código Fiscal de la Federación estableció un cierto orden en la regulación de los recursos en materia tributaria.<sup>170</sup>

La respuesta del sistema jurídico se limitó a imponer el respeto del derecho de audiencia (o los derechos de la defensa), consagrado en el artículo 14 de la Constitución mexicana. Así, en los casos en los que la ley de la materia es omisa, la jurisprudencia de la Suprema Corte estableció el principio, según el cual "en los casos en que las leyes administrativas no dispongan un procedimiento adecuado que permita la participación de los interesados, la autoridad esta obligada a otorgar el derecho de audiencia a los administrados!".<sup>171</sup>

### 3. Ejemplos de recursos administrativos especiales a nivel federal

Para estudiar este apartado se examinarán algunos ejemplos de recursos administrativos previstos por las leyes especiales, mismos que eran aplicables sobre el particular hasta antes de la entrada en vigor de la LFPA. En este breve análisis podremos señalar las diferencias que existían entre los recursos comprendidos en la muestra seleccionada.<sup>172</sup>

Para hacer este estudio, haremos una breve comparación entre varias leyes y reglamentos. Para ello, partiremos del estudio de los siguientes puntos:

- I. Actos susceptibles del recurso;
- II. Denominación y objeto de los recursos;
- III. Plazos de los recursos;
- IV. Carácter facultativo u obligatorio del recurso;
- V. Reglas de procedimiento;
- VI. Reglas de prueba;
- VII. Plazos para resolver y para ejecutar.

<sup>170</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 47.

<sup>171</sup> Cfr. México. Suprema Corte de Justicia, tesis núm. 339, *Semanario Judicial de la Federación*, 1975, p. 569. "AUDIENCIA, garantía de. EUa debe ser respetada aunque la ley que sirve de fundamento a la decisión respectiva no prevea un procedimiento al respecto".

<sup>172</sup> Para el análisis de esta parte la obra de referencia más reciente es la escrita por Arrnienta Hemández, *op. cit. supra*, nota 169, 362 pp.

### A. *Actos susceptibles del recurso*

Sobre este aspecto, existían dos tendencias. Por una parte, encontramos un grupo de textos, que realizaban una distinción en función del carácter material de los actos. Por otra parte, en un segundo grupo, no se hacía ninguna precisión sobre los actos que podían ser objeto de un recurso.

Veamos, en primer lugar, las leyes que tomaban en consideración el contenido del acto. Al interior de este grupo, podemos distinguir entre los textos que se limitaban a enumerar las materias y aquellos que únicamente se referían a las resoluciones que contenían una sanción.

Los textos de ley que se limitaban a precisar las materias en las cuales podía interponerse un recurso son los siguientes:

a. En materia fiscal, las decisiones definitivas en las que se establezca una contribución o sus accesorios, las decisiones que nieguen la devolución de cantidades pagadas injustamente y todas las otras decisiones emitidas por las autoridades aduaneras (artículo 116, CFF).

b. Seguridad social. Los actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>173</sup> que causen perjuicio a los intereses de los asegurados y sus beneficiarios, de los patrones o de cualquier otra persona que se encuentre obligada al pago de cotizaciones de seguridad social.

c. En materia de expropiación: los actos de declaración de la expropiación, de la ocupación temporal, o de partición de los bienes de propiedad particular o colectiva que, por causa de utilidad pública, hayan sido decretados por el presidente de la República.

d. En materia minera: las decisiones relativas a derechos y obligaciones de los concesionarios, de los peticionarios o de los beneficiarios de asignaciones. Son excluidas del recurso las decisiones que declaren la nulidad, la caducidad, el retiro o la cancelación de las concesiones y aquellas que ordenen la expedición del "título de concesión especial de las reservas mineras nacionales".

- En un segundo subsector nos encontramos con las decisiones que imponen sanciones previstas por las leyes: en el ámbito de la responsabilidad de los funcionarios, el recurso es procedente contra las decisiones del superior jerárquico que contengan una sanción;

173 Identificado por las siglas IMSS.

hidrocarburos (Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la rama del petróleo); industria turística; radio y televisión: las sanciones pronunciadas por la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (homóloga del Ministerio del Interior en Francia) por la comisión de infracciones a las leyes que regulan el contenido de las emisiones de radio y televisión. En fin, en materia de obras públicas, las decisiones que nieguen la petición de inscripción, de suspensión o que cancelen el registro en el Padrón de Contratistas de Obras Pública y los actos administrativos de licitación pública.<sup>171</sup>

- En el segundo grupo de leyes, no se hacía ninguna precisión sobre los actos que podían ser objeto del recurso. Así, únicamente se limitaban a mencionar que éste es procedente contra los actos de aplicación de los textos legislativos y reglamentarios: adquisiciones y obras públicas (decisiones pronunciadas por la Secretaría de la Contraloría); materia agrícola (decisiones pronunciadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en aplicación de la Ley de Fomento Agrario); pesca (decisiones pronunciadas con base en la ley y su reglamento); distribución de gas (decisiones pronunciadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o por la "Comisión de tarifas de la electricidad y del gas", en aplicación de la ley respectiva).

## B. Denominación y objeto de los recursos

También nos encontramos que los recursos reciben diversas denominaciones.

1) En materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 116, establece los recursos de *revocación* y de *oposición al procedimiento administrativo de ejecución*.

2) Seguridad social (Ley del IMSS, artículo 274,175 y distribución de gas.<sup>172</sup>) los textos legales prevén el "recurso de inconformidad".

171 Es conveniente señalar que para participar en las licitaciones de obras públicas es necesario estar inscrito en el "Padrón de contratistas" del gobierno federal.

172 Este recurso es considerado como "parafiscal", pues los organismos de seguridad social son organismos fiscales autónomos que pueden cobrar sus créditos mediante la ejecución forzosa y cuyo contencioso es resuelto por los tribunales fiscales y administrativos (a nivel local).

173 Reglamento de la "Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la rama del petróleo, para la distribución de gas líquido", artículos 208 a 214.

3) Un grupo de leyes dan al recurso el nombre de "revisión": materia minera [Ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia minera (artículos 21 y 69), Y su reglamento (artículos 135 a 138)];<sup>177</sup> Radio y Televisión (Reglamento de la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía); industria turística: Ley Federal de Turismo (artículos 104-108); agricultura (Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, artículo 100); pesca (Ley Federal de Pesca, artículos 95 a 108).

4) Otro grupo de textos legales utilizan la denominación de "revocación": responsabilidad de los funcionarios (Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, artículos 71 a 73); adquisiciones y obras públicas (Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, artículo 99).

5) Hidrocarburos. Se trata del recurso de "*reconsideración*" previsto en el artículo 71 del Reglamento de la "Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en la rama del petróleo". Esta ley data del 25 de agosto de 1959.

6) Finalmente, la "Ley Federal de Caza", en su artículo 37, prevé un procedimiento de "*revisión de oficio*". La ley no contiene ningún recurso, y se limita a establecer la sanción de las "infracciones a las reglas en la materia" por los delegados de la Secretaría de Desarrollo Social en cada estado de la Federación. El texto añade que "dichas sanciones serán revisadas de oficio por el subsecretario competente a efecto de confirmar o de modificar el monto de la multa y para garantizar una mejor aplicación de la ley". Esta revisión de oficio hace definitiva la decisión y, por lo tanto, vuelve improcedente la acción ante el Tribunal fiscal.

### C. *Plazos para interponer los recursos*

En lo que concierne al plazo del recurso hemos encontrado que existe una variación bastante pronunciada, en algunos casos, respecto de la duración del mismo (sin que exista una razón lógica que explique esta diferencia). También existe disparidad respecto del momento de inicio del plazo.

a) En materia fiscal el plazo es de 45 días a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la decisión atacada (artículo 121, CFF).

<sup>177</sup> La Ley Minera contiene en su artículo 69, al lado del recurso de revisión, un procedimiento "de oposición" de las peticiones de asignación y/o de "concesión minera". Sin embargo, ella no constituye un recurso administrativo propiamente dicho, pues no existe ni decisión ni acto administrativo previos.

b) Seguridad social, responsabilidad de funcionarios: 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la emisión del acto definitivo (artículo 274 de la Ley de IMSS).

e) Expropiación: 15 días hábiles contados a partir de la fecha de notificación del acto.

d) Minería y pesca: 15 días contados a partir del día en que la notificación del acto impugnado comience a producir sus efectos.

e) Adquisiciones y obras públicas. En el caso de licitaciones públicas a concursos, el plazo es de diez días naturales a partir del día siguiente a aquel en que se pronunció el resultado del concurso. En los otros casos de aplicación de la Ley de Obras Públicas, el plazo es de 15 días a partir del día hábil siguiente a aquel de la notificación del acto.

f) Hidrocarburos, radio y televisión, turismo y distribución de gas. Se cuenta con 15 días a partir del día siguiente a la fecha de notificación del acto impugnado; o bien, de la fecha en la que el promovente tuvo conocimiento.

g) Agricultura. 10 días hábiles a partir de la fecha de notificación del acto.

#### D. *Carácter facultativo u obligatorio del recurso*

1) Materia fiscal. La presentación del recurso de revocación es opcional del recurso ante el Tribunal fiscal. En revancha, la presentación del "recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución" tiene un carácter obligatorio: el interesado debe agotarlo antes de utilizar la vía contenciosa, a falta de lo cual, su demanda en anulación será improcedente.

2) Seguridad social; "hidrocarburos, agricultura, industria turística. La presentación del recurso constituye una condición de admisibilidad del juicio contencioso. El recurso deberá ser agotado antes de iniciar la vía contenciosa.

3) Distribución de gas y pesca. En la hipótesis de sanciones pecuniarias, la presentación del recurso constituye una de las condiciones de admisibilidad del juicio contencioso. En los demás casos, el recurso es opcional de la vía contenciosa.

178 El artículo 274 de la ley dispone que toda decisión "que no sea impugnada en el plazo previsto será considerada como consentida",

4) Expropiación, minería, responsabilidad de funcionarios: dado que en el recurso no se encuentra prevista la suspensión del acto impugnado, la presentación del recurso es opcional de la vía contenciosa.

5) Obra pública. La ley no hace ninguna precisión; sin embargo, en los casos de interpretación o de ejecución de contratos de obras públicas celebrados por la administración centralizada, así como de las decisiones de cancelación o de suspensión del registro del nombre o razón social del quejoso en el "padrón de contratistas" del gobierno federal, se deberá agotar el recurso administrativo antes de iniciar la vía contenciosa ante el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>179</sup> Para todos los otros casos el agotamiento del recurso es opcional de la vía jurisdiccional.

6) Radio y televisión. Dado que la admisibilidad del recurso esta condicionada al pago de la multa, no existe obligación de agotarlo, ya que la Ley de Amparo permite iniciar el juicio correspondiente y por ende la vía contenciosa en aquellas hipótesis en las que las leyes administrativas exijan condiciones más estrictas que la Ley de Amparo para acordar la suspensión del acto impugnado (artículo 73, fracción XV).

### E. Reglas de procedimiento

a) Materia fiscal. El órgano competente para decidir es la autoridad que emitió o ejecutó la decisión impugnada. En caso de que el interesado tenga su domicilio en una ciudad distinta de aquella en que tiene su sede la autoridad, se podrá interponer el recurso ante la oficina recaudadora de impuestos más cercana o podrá enviarlo a la autoridad por medio de carta certificada. Los recursos interpuestos ante una autoridad incompetente deberán ser transmitidos por ésta a la autoridad competente.<sup>180</sup>

Forma. El escrito deberá precisar el acto impugnado, exponer los agravios del interesado y enumerar los medios de prueba y los hechos de la controversia. Deberá ir acompañado de los documentos que acrediten al representante; del documento que contiene el acto impugnado; de una copia de la notificación del acto; de las pruebas documentales y del informe de peritos.

<sup>179</sup> En consecuencia, el agotamiento previo del recurso constituye una de las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso; por lo demás, el interesado puede obtener la suspensión de la ejecución del acto en términos más ventajosos que aquellos contenidos en la Ley de Amparo.

<sup>180</sup> Artículo 120 del Código Fiscal Federal.

La inadmisibilidad o improcedencia del recurso se encuentra prevista en los casos en que no se afecten los intereses jurídicos del promovente; contra las decisiones definitivas dictadas sobre recursos administrativos o sobre sentencias judiciales: contra los actos que ya han sido impugnados ante el Tribunal fiscal: contra los actos consentidos y contra los actos, respecto de los cuales, el plazo del recurso ha transcurrido; contra los actos no separables de un acto que es objeto de otro medio de defensa y en caso de que el acto haya sido revocado por la misma autoridad.

b) Seguridad social. El órgano competente para decidir es la Unidad de Quejas que depende del Consejo Técnico del IMSS. Sin embargo, este último puede delegar el ejercicio de dicha atribución en los Consejos consultivos regionales.

Forma. El escrito deberá ser interpuesto directamente ante el Instituto (o ante la delegación regional competente) o mediante carta certificada. Debe ir dirigido, ya sea al Consejo Técnico o al Consejo Consultivo regional. El recurso no debe observar ninguna formalidad específica, pero debe mencionar: el nombre del patrón y el domicilio del establecimiento o empresa; el número de matrícula o del carnet de inscripción como asegurado; la fecha y el número de los expedientes en los cuales se encuentra contenida la decisión impugnada, así como la fecha de notificación de ésta: la exposición de agravios, la motivación del recurso y la lista de pruebas ofrecidas.

El escrito también deberá ir acompañado de los documentos que acrediten la personalidad del promovente y, dado el caso, la de su representante o mandatario. En caso de que el expediente sea incompleto, el promovente tendrá un plazo de cinco días para completarlo y una vez transcurrido dicho lapso, el recurso será improcedente en caso de no haber sido corregido.

e) Expropiación. El órgano del recurso es la unidad o la oficina de la secretaría que, según el reglamento interior respectivo, se encuentre encargada de la instrucción del expediente.

forma. No se encuentra prevista ninguna formalidad o condición especial. El expediente debe contener todos los elementos que justifiquen la admisibilidad y lo bien fundado del recurso. La ley no contiene ninguna mención de las piezas que deben acompañar el recurso, pero se debe acreditar la personalidad del promovente.



d) Materia minera, agricultura y pesca. El órgano competente para decidir es la unidad administrativa de la secretaría indicada en el reglamento interior respectivo.

Forma. El recurso puede ser interpuesto ante el secretario o enviarse por correo certificado (en la materia de pesca puede ser interpuesto ante las oficinas de los servicios desconcentrados competentes). El escrito deberá hacer mención de los motivos de hecho y de derecho que funden la petición de anular el acto. En el mismo documento, el promovente deberá ofrecer las pruebas, debiendo adjuntar las documentales, así como una lista de los medios de prueba a desahogar. En las materias de minería y pesca, el recurso deberá ser acompañado de los documentos que acrediten la personalidad del promovente (si éste actúa a nombre de un tercero, la personalidad deberá acreditarse en los términos del Código Civil) y de una copia de la notificación del acto.

En la materia de pesca la recepción del recurso suspende la ejecución del acto impugnado. En el caso de sanciones pecuniarias, su importe deberá ser garantizado según las reglas del Código Fiscal de la Federación (CFF).

e) Responsabilidad de funcionarios. El destinatario del recurso es la autoridad que emitió la sanción atacada.

Forma. En el escrito, el promovente deberá expresar los agravios dirigidos contra el acto impugnado.

- Suspensión de la ejecución del acto impugnado. La presentación del recurso provoca la suspensión del acto atacado en las hipótesis siguientes:
- En el caso de las sanciones pecuniarias, si la garantía del pago es enterada en los términos del Código fiscal.
- Si la ejecución del acto produce daños imposibles de reparar (a condición de que la suspensión no lesione el interés general o el funcionamiento de los servicios públicos).

f) Adquisiciones y obras públicas. El órgano competente para decidir es la unidad de la administración federal que emitió la decisión impugnada.

forma. El escrito deberá expresar los agravios que causó al promovente el acto y contener el ofrecimiento de pruebas. El recurso deberá ir

acompañada de una copia de la decisión impugnada, del comprobante de la notificación del acto, en su caso, y de las pruebas documentales si las hubiere.

La suspensión de la ejecución podrá ser solicitada respecto de las decisiones de cancelación o de suspensión del registro en el "padrón de contratistas" de obras públicas. La Secretaría de la Contraloría deberá fijar el importe de la garantía en un plazo de diez días. La suspensión de la ejecución del acto impugnado será pronunciada una vez enterada la fianza.

g) Hidrocarburos. El recurso debe ir dirigido a la unidad administrativa de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal competente, según el Reglamento interior respectivo.

Forma. El escrito deberá satisfacer las condiciones de admisibilidad de todo recurso administrativo y deberá ser acompañado de pruebas documentales.

Suspensión del acto impugnado. En el caso de sanciones pecuniarias, la suspensión será concedida después del depósito de la garantía de la multa.

h) Distribución de gas. La autoridad que dictó la decisión atacada es el órgano competente para recibir el recurso.

Forma. Salvo el ofrecimiento de pruebas y la presentación de las pruebas documentales por el administrado, no se encuentra prevista ninguna regla de forma.

i) Radio y televisión. El secretario de Gobernación, directamente, es competente para recibir el recurso, según el artículo 5° del reglamento interior de dicha secretaría.

Forma. El escrito del recurso deberá ser dirigido al secretario y satisfacer todas las condiciones de admisibilidad del recurso administrativo: deberá contener una exposición de los hechos y la expresión de agravios, asimismo, deberá ser acompañado de las pruebas documentales.

Suspensión de la ejecución. Dado que la admisibilidad del recurso se encuentra condicionado al pago del importe de las sanciones pecuniarias, el recurso produce efectos suspensivos desde el momento de su admisión.

j) Industria turística. La autoridad competente es el órgano de la Secretaría de Turismo designada por el reglamento interior respectivo.

Forma. El escrito del recurso deberá expresar los agravios de la decisión, contener las informaciones que permitan identificar al promovente e ir acompañado de los documentos que acrediten la personalidad del mismo, así como de la copia del comprobante de la garantía del interés del fisco. La recepción del recurso produce la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

#### F. *Reglas de prueba*

1. **Materia fiscal.** Son admitidos todos los medios de prueba a excepción de la testimonial y la confesión de las autoridades (las que se encuentran obligadas a rendir un informe sobre los hechos consignado en el expediente). Las pruebas pueden ser presentadas hasta antes de que se pronuncie la decisión del recurso. En lo relativo al valor de las pruebas, tienen valor pleno: la confesión del promovente, las presunciones absolutas o irrefragables y los hechos legalmente afirmados por la autoridad en los documentos públicos. Para todos los otros medios de prueba se aplica el principio de "sana crítica".

2. **Seguridad social.** Salvo la confesión de la autoridad y la del promovente, todos los medios de prueba son admitidos con la condición de que tengan relación con la controversia y no sean contrarios a la moral y a la ley. Las probanzas deberán ser ofrecidas mediante la presentación de los documentos necesarios. En caso de que el expediente no se encuentre a disposición del promovente, éste podrá ser solicitado a la unidad de quejas de IMSS que lo tenga en su poder. Tanto el Consejo técnico como el secretario general del Instituto pueden ordenar la producción de pruebas. Los medios de prueba deben ser producidos en un plazo de 15 días, mismo que puede ser prorrogado.

3. **Expropiación.** La ley no contiene reglas sobre el ofrecimiento, la admisión y la recepción de pruebas. En materia de radio y televisión, el reglamento no hace ninguna precisión sobre los medios de prueba. En ambos casos se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles.

4. **Minería y distribución de gas.** Son admitidos todos los medios de prueba contenidos en el Código Federal de Procedimientos Civiles que tengan relación con la controversia. El periodo de pruebas tiene una duración de 30 días.

5. Responsabilidad de los funcionarios. La ley prevé el desechamiento de las pruebas que sean ineficaces para atacar los hechos que funden el acto impugnado. Las pruebas ofrecidas deberán ser producidas en un plazo de cinco días, susceptible de prórroga por el mismo número de días.

6. Adquisiciones y obras públicas. Son admitidos todos los medios de prueba que tengan relación con los hechos de la controversia, excepción hecha de la confesión de las autoridades, así como de las pruebas que debieron haber sido ofrecidas por el interesado en la etapa precedente.

La presentación eventual de un informe de peritaje se realizará en un plazo de 15 días. La autoridad del recurso puede solicitar la producción de medios de prueba a las autoridades que pronunciaron el acto impugnado.

Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas al momento del depósito del recurso.

Las pruebas deberán ser producidas en un plazo de 15 días.

7. Hidrocarburos e industria turística. Todos los medios de prueba que tengan relación con el litigio. La autoridad del recurso podrá añadir las pruebas que estime necesarias.

8. Agricultura. Se admiten todo tipo de medios de prueba, salvo la confesión de las autoridades. La autoridad podrá ordenar la producción de las pruebas necesarias. El periodo de producción de pruebas es de 15 días. La valorización de las pruebas se realiza según el principio de la "sana crítica".

9. Pesca. Se admiten todos los medios de prueba que tengan relación con los hechos controvertidos, salvo la confesión de las autoridades y aquellas pruebas que sean contrarias a la moral o a las leyes. Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas al momento del depósito del recurso. Las pruebas deberán ser producidas en un plazo de 8 a 30 días.

### G. *Plazos para resolver los recursos*

a. Materia fiscal. La decisión pronunciada deberá estar fundada en derecho y examinar todos los agravios del promovente. La autoridad del recurso puede corregir todos los defectos de derecho de la demanda. Pero, según el artículo 132, la autoridad administrativa no puede revocar ni anular el acto administrativo sobre la base de los agravios no mencionados en el recurso. El contenido de la decisión puede ser: declarar la inadmisibilidad o improcedencia del recurso; confirmar el acto impugna-

do; ordenar la repetición del procedimiento administrativo no contencioso; modificar la decisión impugnada o emitir un nuevo acto. La autoridad responsable deberá ejecutar la decisión final del recurso en un plazo de cuatro meses.

b. Seguridad social, hidrocarburos y distribución de gas: la decisión deberá ser pronunciada en un plazo de 30 días a partir del momento de cierre de la instrucción.

c. Expropiación, radio y televisión e industria turística: los textos no contienen ninguna mención del plazo para la emisión de la decisión del recurso. En todo caso, se deberá respetar el artículo 8º de la Constitución que impone a la administración la obligación de dar una respuesta en los plazos más breves a toda petición de los administrados.

d. Materia minera. El órgano de decisión del recurso deberá resolver en un plazo de 15 días a partir de la fecha de cierre de la instrucción del expediente y podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.

e. Responsabilidad de los funcionarios y agricultura. Desde el fin del periodo de pruebas o durante los tres días siguientes.

f. Pesca. La decisión sobre el recurso deberá ser tomada en un plazo de 30 días hábiles, ya sea a partir del día de depósito (en el caso de que no haya habido ofrecimiento de pruebas), o ya sea a partir del cierre del periodo probatorio. La decisión final podrá confirmar, revocar o modificar la decisión administrativa atacada. La decisión del recurso deberá ser notificada a los interesados (o a sus representantes) personalmente o por carta certificada.

g. Adquisiciones y obras públicas. Durante los veinte días siguientes al del cierre de la instrucción.

#### *4. La unificación de los recursos administrativos: las leyes de procedimientos administrativos de la Federación y del Distrito Federal*

##### *A. Generalidades*

El derecho mexicano ha dado una solución diferente de aquella que existe en otros ordenamientos como el francés, pues en nuestro país los recursos administrativos deben ser establecidos por un texto de manera

expresa.P" Es en virtud de esta regla que durante mucho tiempo no existió a nivel federal un recurso administrativo genérico o "de derecho común". De ahí resultaba que la autoridad ante la que se tramitaba el recurso estaba obligada a estudiar el asunto según las disposiciones especiales previstas para cada caso concreto. Además, como hemos visto a nivel federal, cada texto establecía el plazo y las formalidades a cumplir para la interposición del recurso.

Ante la diversidad de reglas que provocaban una gran confusión, un sector de la doctrina propuso desde hace ya décadas, la unificación de los recursos administrativos a través de la creación de un recurso administrativo único o genérico,<sup>182</sup> e incluso se llegó a proponer que se tomara como modelo al Código Fiscal de la Federación.<sup>183</sup>

## B. *La regulación del recurso administrativo en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

### a. Generalidades

El título sexto de la LFPA contiene un sólo capítulo, que extrañamente se denomina capítulo primero -sería más pertinente que se llamase capítulo único-, en el cual se regula el único recurso que existe en dicho texto legal: "el recurso de revisión", que constituye un recurso jerárquico.

La LFPA, en cierto modo ha logrado la unificación de los recursos administrativos al disponer, en su artículo segundo transitorio, que dispone que todas las leyes administrativas que se opongan a dicha ley en lo relativo a la tramitación de los recursos administrativos, quedarán derogadas. De modo que si bien no se dispone la derogación automática de todas las reglas sobre la tramitación de los recursos, sí se derogan aquellas que se opongan al régimen de los recursos que regula la propia LFPA.

181 Es esta concepción del recurso que explica la existencia de los recursos administrativos especiales en cada una de las leyes especializadas por materia. Cfr. Zorrilla, Pedro, *op. cit. supra*, p. 19. "En México, según la doctrina y la jurisprudencia, son verdaderos recursos administrativos solamente aquéllos cuya existencia esta prevista en un texto legal que los establezca."

182 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra*, nota 170, p. 47; cfr. del mismo autor, "Los Recursos Administrativos", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Jal., núm. 23, enero-marzo, 1985.

183 Cfr. Jiménez Ilescas, J., "Unificación de los recursos administrativos", *Jurídica*, México, 1986, núm. 10, p. 83. El autor considera que todas las leyes administrativas que prevén la posibilidad de presentar recursos administrativos deberían armonizar los regímenes de éstos con los de los recursos regulados por el Código Fiscal de la Federación.

El recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es un recurso jerárquico que está llamado a ser el recurso de derecho común que requiere el derecho administrativo mexicano.

#### *b.* Tramitación del recurso de revisión

En general, el citado recurso se regula de la siguiente manera:

1) Órgano del recurso. El recurso de revisión deberá dirigirse al superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución impugnada por conducto de esta última (artículo 86, LFPA).

2) Partes. Está legitimado para interponer el recurso cualquier interesado que se considere afectado por la resolución impugnada (artículo 83, LFPA).

3) Actos susceptibles de ser impugnados según el artículo 83, LFPA, el recurso puede ser interpuesto contra los actos y resoluciones que: pongan fin al procedimiento, pongan fin a una instancia, o bien, que resuelvan un expediente (artículos 83 y 85, LFPA).

4) Fundamento del recurso. No se establece limitación alguna en orden a los motivos en que puede fundarse el recurso. Basta que exista una infracción al orden jurídico.

5) Plazo. El plazo para interponer el recurso es de quince días, contados a partir del siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la resolución impugnada (artículo 85, LFPA).

6) Procedimiento. a) Interposición. Se presentará por escrito, con expresión de agravios, ante la autoridad que haya dictado la resolución recurrida (artículo 86, LFPA); b) Admisión. Corresponde al superior jerárquico la admisión o el desechamiento del recurso; e) Resolución. La autoridad deberá ser fundada en derecho y examinar todos los agravios hechos valer por el recurrente. También deberá expresarse en la resolución, en su caso, los actos que se modifiquen en forma parcial o total con claridad (artículos 92 y 93).

El recurrente podrá esperar que el medio de impugnación sea resuelto mediante resolución expresa o impugnar la negativa ficta una vez que haya transcurrido el plazo para que ésta se configure.

7) Efectos. Por cuanto a los efectos del recurso, el artículo 91, fracción tercera, LFPA, faculta a la autoridad que conoce del mismo para declarar "la inexistencia, la nulidad o anulabilidad del acto o revocarlo total o parcialmente". La mención a la posibilidad de declarar inexistente el acto

administrativo impugnado parece entrar en contradicción con las reglas de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos contenidos en los artículos 5°, 6° Y 7° de la propia LFPA.

La resolución que ponga fin al recurso es susceptible de ser impugnada a través del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o mediante el juicio de amparo de doble instancia en materia administrativa.

Por cuanto a la ejecución de la resolución recaída sobre el recurso administrativo, si aquélla ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición de un procedimiento, deberá ser cumplida en un plazo de cuatro meses (artículo 92, LFPA).

c. Opinión crítica sobre la regulación del recurso de revisión:

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, la LFPA prevé la aplicación de reglas de procedimiento inspiradas en instituciones del proceso jurisdiccional (concretamente inspiradas en las relativas al juicio de amparo y al proceso administrativo), tales como las relativas a la improcedencia y el sobreseimiento (artículos 89 y 90, LFPA) del recurso administrativo, que si bien sirven para definir con precisión las condiciones formales de tramitación del recurso, introducen cierta rigidez en dicha tramitación.

Este cúmulo de requisitos formales que deben ser cubiertos para que el recurso sea admitido parece ser exagerado. Además, se debe pensar que el recurso administrativo permite no sólo revisar la legalidad, sino también la oportunidad del acto administrativo que se impugna. Recuérdese también que una de las críticas más fuertes al procedimiento de amparo mexicano radica en que estos formalismos impiden que más de un 77% de los juicios hayan sido sobreseidos durante 1992.<sup>184</sup>

C. *El recurso administrativo en la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal*

En el Distrito Federal, después de varios intentos, entre los que destaca un importante proyecto" elaborado por una comisión de juristas convocados por el entonces coordinador general jurídico del Departamento del

184 México, Poder Judicial de la Federación, *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia para 1992*, México, Thémis, 1993. Apéndice estadístico.

185 El citado proyecto de "Ley de procedimiento administrativo" para el Distrito Federal, regulaba, en su título VI, los recursos de revisión (artículo 56) y de reconsideración (artículo 57).



Distrito Federal y dado a conocer en 1990, se llegó, a finales de 1995, a la expedición de una Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

La LPADF, al igual que la LFPA, vino a poner orden en el laberinto de leyes y reglamentos administrativos aplicables en el Distrito Federal.

Por lo que respecta a los recursos administrativos, 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.

El recurso de inconformidad se tramita conforme a las siguientes reglas:

A) Órgano del recurso. El recurso 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).

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

C) Requisitos objetivos. a) 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 aquellas que tengan carácter definitivo. b) Fundamento del recurso. No se establecen motivos tasados para la impugnación. Ésta se podrá fundar en cualquier infracción al ordenamiento jurídico del Distrito Federal.

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

E) Procedimiento. a) Interposición. Se presentará por escrito, con expresión de agravios, ante el superior jerárquico de la autoridad que haya dictado la resolución recurrida (artículo LPADF). b) Formalidades. El recurso deberá ser presentado por escrito y expresar los agravios que provoque la decisión impugnada. e) 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). d) Admisión. 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. e) Audiencia de ley. 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. f) 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).

F) 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.

#### *D. Recursos administrativos genéricos en la legislación de los Estados de la Federación*

Haciendo a un lado este balance del derecho a nivel federal, existen en el derecho local de los Estados de la Federación dos textos que prevén un recurso administrativo de "derecho común", de aplicación supletoria. Se trata del Código Administrativo del Estado de Chihuahua y de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas.

##### *a. El recurso administrativo en el Código Administrativo del Estado de Chihuahua*

El Código Administrativo del Estado de Chihuahua (artículos 1637-1638) prevé la utilización de dos recursos (revocación y revisión, este es

un recurso jerárquico del que no haremos mayor comentario), en los casos en que las leyes correspondientes no regulen ningún recurso especial.

*El recurso de revocación.* El gobernador de Chihuahua tiene la posibilidad de revocar sus propias decisiones (o aquellas de los exgobernadores) en caso de que éstas hayan sido emitidas en violación de la ley, con la condición de que dichas decisiones hayan alterado gravemente el orden y la seguridad públicos o los intereses del Estado. El gobernador determina las reglas de procedimiento del recurso. Sin embargo, siempre está obligado a respetar los derechos de defensa de los interesados.

Salvo disposición expresa en sentido contrario, el gobernador del Estado puede revisar, ya sea espontáneamente (de oficio o a petición de los administrados que justifiquen un interés legítimo), todos los actos administrativos ilegales o inoportunos de sus subordinados, para confirmarlos, modificarlos o anularlos.

En lo que concierne al procedimiento del recurso, el Código indica que, para la tramitación del recurso, simplemente "se fijará un plazo prudente y suficiente para que los interesados puedan alegar". En el caso de las revisiones de oficio, corresponde al secretario de Gobernación reunir los informes y medios de prueba necesarios para la solución del recurso.

Una vez recibidas las pruebas y el documento con los alegatos, o después de la preclusión del plazo fijado, el secretario general de gobierno estudia el asunto y lo somete al gobernador para que éste decida. La decisión final debe indicar los motivos de derecho que la funden. Ella debe ser notificada a los interesados y a la autoridad respectiva a fin de proceder a su ejecución.

#### b. El recurso en la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas

En el Estado de Chiapas se expidió en 1989 la Ley de Justicia Administrativa,<sup>186</sup> que además de regular el juicio de nulidad antelas salas mixtas del Tribunal Superior de Justicia del Estado, incluye algunas reglas sobre la regulación de los recursos administrativos.

<sup>186</sup> Publicada en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Chiapas del 18 de enero de 1989.

### III. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

En el derecho mexicano existe una gran disparidad entre los distintos recursos administrativos. Esto se explica en virtud de la ausencia de leyes generales sobre el procedimiento administrativo, aunque en algunos meses dicha situación será remediada: la reglamentación de los recursos se encuentra dispersa en un gran número de leyes especializadas. Esta atomización provocaba una gran incertidumbre sobre el procedimiento y la organización de cada recurso.!"

Dada ésta disparidad, se recomendó la creación de un recurso administrativo de derecho común, que apenas existe en el derecho mexicano desde la entrada en vigor de la LFPA, pues, como ya 10 hemos mencionado, en nuestro sistema jurídico todo recurso administrativo debe encontrarse previsto de manera expresa por un texto legal.

La Suprema Corte de Justicia intentó obligar a la autoridad administrativa a garantizar el respeto de los "derechos de la defensa"; pero es al legislador a quien corresponde la creación de reglas de carácter legal necesarias para la protección de los derechos de los administrados.

Por fortuna, a nivel federal, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos contiene la reglamentación del recurso de revisión, que colma, en gran parte las deficiencias y omisiones que en materia de recursos administrativos contenía la legislación federal. Misma función tiene la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal.

187 El conjunto de textos legales muestra grandes diferencias respecto de los actos objeto del recurso, sobre los plazos, en cuanto al carácter obligatorio o facultativo del mismo, sobre su denominación, sobre las reglas de procedimiento y prueba, y sobre el plazo en el que la autoridad debe resolver el recurso.