



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

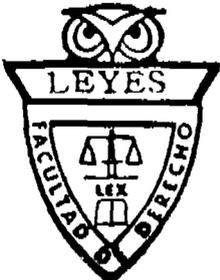
"MEDIOS DE IMPUGNACION ADMINISTRATIVA EN
EL DERECHO POSITIVO COMPARADO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A ;
M A R I A I S A B E L G A R D U Ñ O G A R C I A

ASESORES:

LICENCIADOS. MARIA MAGDALENA SANCHEZ GONZALEZ Y
RAFAEL I. MARTINEZ MORALES



MEXICO, D. F.

2005

m340383



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: María Isabel Garduño García

FECHA: 26 de Enero de 2005

FIRMA: María Isabel Garduño García

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

Ciudad Universitaria, D. F., a 28 de octubre de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, GARDUÑO GARCIA MARIA ISABEL, con número de cuenta 9524027-9 ha elaborado la tesis denominada "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO POSITIVO COMPARADO", bajo la dirección del Lic. Rafael I. Martínez Morales, y la Lic. María Magdalena Sánchez Conejo y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

Dedicatorias.

A mi madre In memoriam.

A mi padre que siempre ha estado a mi lado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, alma máter.

A mi familia y a todas las personas que han confiado en mí.

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO POSITIVO COMPARADO.

INTRODUCCIÓN.	I
ABREVIATURAS.	III

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.	1
--------------------------------	----------

1.1 Concepto de Derecho Administrativo.....	1
1.2 Concepto de Derecho Positivo.....	3
1.3 Concepto de Recurso Administrativo.....	5
1.4 Naturaleza Jurídica del Recurso Administrativo.	8
1.5 Objeto del Recurso Administrativo.....	10
1.6 Ventajas y Desventajas del Recurso Administrativo.....	11
1.7 Clasificación del Recurso Administrativo.....	14
1.8 Caracteres y Elementos de los Recursos Administrativos.....	20
1.9 Formas de Extinción del Recurso Administrativo.....	24
1.10 Causales de Improcedencia y Sobreseimiento de los Recursos Administrativos.....	25
1.11 Diferencia entre Recurso Administrativo y Proceso Jurisdiccional.....	29

CAPÍTULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ARGENTINO.	33
--	-----------

2.1 Recurso de Aclaratoria.....	35
2.2 Recurso de Alzada.....	36
2.3 Recurso de Apelación.....	38
2.4 Recurso Jerárquico.....	40
2.5 Recurso de Reconsideración.....	43
2.6 Recurso de Rectificación.....	47
2.7 Recurso de Revisión.....	48

CAPÍTULO III

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ESPAÑOL.	50
--	-----------

3.1 Recurso de Alzada.....	51
3.1.1 Recurso de Alzada Jerárquico.....	53
3.1.2 Recurso de Alzada no Jerárquico.....	54
3.2 Recurso Contencioso Administrativo.....	55
3.3 Recurso Extraordinario de Revisión.....	58
3.4 Recurso de Reposición.....	62

3.5 Recurso de Revocación.....	63
3.6 Recurso de Súplica.....	64
3.7 Silencio Administrativo.....	65

CAPÍTULO IV

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO FRANCÉS.....	69
--	-----------

4.1 Recursos de Derecho Común.....	73
4.2 Recursos Especiales.....	74
4.3 Recurso por Exceso de Poder.....	76
4.4 Recurso de Plena Jurisdicción.....	79

CAPÍTULO V

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO POSITIVO COMPARADO Y EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.....	81
---	-----------

5.1 Los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina.....	81
5.1.1 El Recurso de Apelación.....	81
5.1.2 El Recurso Jerárquico.....	83
5.1.3 El Recurso de Reconsideración.....	84
5.1.4 El Recurso de Revisión.....	86
5.2 Los Estados Unidos Mexicanos y la República Española.....	88
5.2.1 Recurso Extraordinario de Revisión y Revisión Mexicano.....	88
5.2.2 El Silencio de la Administración Española y Mexicana.....	90
5.3 Los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa.....	98

CONCLUSIONES.....	101
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	104
--------------------------	------------

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objetivo señalar las ventajas e importancia de los medios de impugnación administrativa que tiene a favor el gobernado para contrarrestar los excesos de la Administración Pública, sin que se trate de un estudio limitativo, sino enunciativo y comparativo de los medios de Impugnación administrativa en las diferentes legislaciones analizadas, específicamente porque la Interposición de los recursos administrativos son un control de la legalidad por parte de la autoridad administrativa para respetar los derechos de los particulares cuando se sienten vulnerados por los actos que ésta emana.

En base a lo anterior, los actos de la Administración Pública deben estar fundados en leyes y ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Constitución Política del país, pero puede existir algún inconveniente al momento de que la Administración realiza su actuación, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios que se encargan de aplicarlos, originando violación de los derechos de los administrados.

Además es necesario determinar si en el ordenamiento conforme al cual se emitió el acto, existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues si el ordenamiento lo prevé, la resolución no tendrá el carácter de definitiva y entonces podrá ser impugnada a través de los diferentes medios de Impugnación regulados en las leyes administrativas.

Asimismo como en otros sistemas jurídicos también existe cierta similitud en nuestro derecho administrativo debido a la influencia que han tenido desde hace varias décadas el derecho francés y el derecho español, aunado a la proliferación de estudiosos juristas argentinos que han realizado aportaciones al mundo jurídico, es por ello que nuestro sistema jurídico sigue proveyéndose de las contribuciones del Derecho Administrativo Comparado.

Los recursos administrativos, como medios de defensa de los intereses de los particulares, constituyen derechos a su favor, por lo que parece que cualquier tipo de norma podría crearlos, ya sea legal o reglamentaria. También es conveniente señalar que la regulación de cada uno de los diversos recursos

administrativos se hace de diferentes formas, en cada una de las leyes que los contiene, lo cual produce una gran diversidad de procedimientos, con la consecuente diferencia en los términos para su interposición, para el desarrollo y forma de los medios de prueba, de los requisitos de procedibilidad, por lo que en cada caso se tendrá que analizar con detenimiento las disposiciones que lo regulan, aunado a lo anterior, las disposiciones que reglamentan los recursos administrativos en el derecho comparado.

ABREVIATURAS.

C. F. F. = Código Fiscal de la Federación.

Ibidem. (Lat.) = Cita inmediata de la misma obra citada anteriormente pero citando otra página.

Ídem. (Lat.) = Cita inmediata, idéntica a la misma obra citada anteriormente.

L. A. = Ley de Amparo.

L. F. P. A. = Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

L. J. C. A. = Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

L. P. A. = Ley de Procedimientos Administrativos.

L. P. A. D. F. = Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

L. R. J. A. P. P. A. C. = Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

L. T. C. A. D. F. = Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Op. Cit. = Opus Citatus (latín) Obra Citada.

p. = página.

P. E. = Poder Ejecutivo.

p. p. = páginas.

R. L. N. P. A. = Reglamento de la Ley Nacional del Procedimiento Administrativo.

S. C. J. N. = Suprema Corte de Justicia de la Nación.

T. F. J. F. y A. = Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL.

El presente capítulo está destinado a realizar un estudio referente al derecho Administrativo, específicamente a los recursos administrativos contemplados principalmente en el derecho positivo mexicano, la regulación sistemática de los recursos administrativos que el particular interpone para dejar sin efectos una resolución que le causa agravio, así mismo encontramos ciertas definiciones que no podemos ignorar al introducirnos a un estudio en el derecho positivo comparado analizando la regulación nacional vigente. Es necesario realizar una breve recopilación de conceptos fundamentales para el estudio del recurso administrativo. Debido a que en México existe una regulación confusa de los recursos, adoptándose una regulación general. Toda vez que se regulan procedimientos administrativos en los diferentes ámbitos, (Federal y local), no existe motivo alguno nombrar de forma diferente recursos de igual naturaleza.

1.1 CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Originariamente la creación del derecho administrativo surge de la relación existente entre el particular y la Administración Pública al momento de producirse actos jurídicos entre ambos, por lo que al conceptuar éste considero acertado el razonamiento esgrimido por el Doctor Acosta Romero al considerar al derecho administrativo como "un conjunto de normas de Derecho que regulan la administración, estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y los particulares."¹ Además por lo que atañe específicamente el derecho administrativo es una rama del

¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. Décimo Cuarta edición. México. 1999. p. 12 y 13.

Derecho Público que regula el Poder Ejecutivo, la Administración Pública y su actividad.

Contrariamente a lo señalado, la opinión del jurista mexicano Del Castillo Velasco encuentra sustento jurídico al considerar que el derecho administrativo "es un conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular"².

Considerando las definiciones anteriores no podemos ignorar al Maestro Andrés Serra Rojas, al sustentar que "el Derecho Administrativo regula la función administrativa, es una rama del derecho público interno que determina la organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal"³.

Ahora bien atendiendo a la opinión del jurista argentino Rafael Bleisa quien manifiesta que el Derecho Administrativo "es un conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la Institución y funcionamiento de los servicios públicos y al siguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública"⁴.

Similarmente otro jurista argentino, José Canasi señala al derecho administrativo como "conjunto de normas jurídicas que rigen a los organismos de conducción y dirección dentro del Derecho Público, enmarcando el funcionamiento administrativo de todos los servicios y cometidos estatales dentro del ordenamiento constitucional y legal con fines permanentes de

² Del Castillo Velasco, José María. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1994. p. 96.

³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México 1999.p.138.

⁴ Bleisa, Rafael. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Tomo I. Editorial La Ley. Sociedad Anónima. Editora e Impresora. Argentina. 1964-1966.p. 37.

interés público sin obstaculizar de manera alguna la iniciativa y producción individual por análogos propósitos de bien común”⁵

Subsecuentemente el jurista español Martín Mateo, considera que el Derecho Administrativo “...es un Derecho que disciplina un conjunto de actividades eficazmente dirigidas al atendimento de los intereses públicos y para los cuales el ordenamiento concede potestades singulares.”⁶

Tomando como referencia las opiniones realizadas por los juristas señalados considero que el Derecho Administrativo es un conjunto de normas jurídicas que definen la existencia organizada del Poder Ejecutivo, concretamente de la Administración Pública donde todos sus actos son controlados jerárquicamente a través de una marcada regulación jurídica.

Es conveniente realizar una detallada explicación en cuanto a la regulación de los recursos administrativos, ya que al existir un dispositivo legal que permita aplicar y reglamentar al derecho administrativo y a los recursos, consiguientemente éste debe ser acatado por la sociedad para que surta efectos por la vigencia de éstos en un determinado sector social. Por lo que a continuación haré breve mención en cuanto a la obligatoriedad y aplicabilidad de las normas reguladoras del derecho administrativo y posteriormente, de los recursos administrativos.

1.2 CONCEPTO DE DERECHO POSITIVO.

En cuanto a la obligatoriedad y aplicación de las normas jurídicas éstas deben ser observadas por el Estado y la sociedad atendiendo a la vigencia de las mismas, en un orden de derecho. Tomando en consideración la utilidad de

⁵ Canasí, José. Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Ediciones De Palma. Argentina. 1981. p. 325.

⁶ Martín Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Novena Edición. Instituto de Estudios de Administración Local. España. 1985. p. 77.

los medios de impugnación establecidos y acatados en el sentido de ser de observancia general para el Estado y los particulares, toda vez que está implicada la aplicabilidad de estos recursos resulta necesario hacer alusión a las diferentes opiniones en cuanto al derecho positivo.

Atendiendo a la explicación que realiza el maestro García Máynez⁷ al considerar que la positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente, pero regularmente se considera como sinónimo de positivismo al derecho vigente que atiende a un conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias. Se puede señalar que el derecho positivo es cualquier orden coactivo eficaz hablando generalmente, como un orden normativamente válido, pero esa interpretación sólo es posible bajo la condición de que se presuponga una norma básica según la cual el sentido subjetivo de los actos productores de derecho, también sea su sentido objetivo.

Por otra parte el maestro Trinidad García⁸ señala que el Derecho Positivo se traduce en el conjunto de las normas jurídicas en vigor, y que pueden estimarse en el derecho viviente, por lo que estas normas se encuentran expresadas en leyes y costumbres. Consiguientemente, este derecho es cambiable por naturaleza ya que la materia debe ser sustituida en el futuro por normas nuevas.

Asimismo, como lo manifiesta el maestro Licenciado Cisneros Farías⁹ al estipular que el derecho positivo es una expresión que se aplica a todo derecho existente, a toda forma de derecho de un pueblo de un Estado. Lo que significa un derecho existente e implica que el objeto a que se refiere realmente existe, opera y que es efectivamente seguido por súbditos y aplicado por funcionarios.

⁷ García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. p. 37 y 38.

⁸ García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Vigésimo Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. p. 16-17.

⁹ Cisneros Farías, Germán. Teoría del Derecho. Segunda Edición. Editorial Trillas. México 2000. p. 134.

En atención a la opinión que establece el maestro Kelsen al señalar que el Derecho Positivo "Es aquel derecho que para que sea obedecido, exige un principio de acatamiento, de la aceptación de los sujetos destinatarios de él. El derecho pretende, antes de ser aplicado por la fuerza coactiva de los Tribunales ser cumplido voluntariamente por aquellos a quienes se dirige."¹⁰

En este sentido resulta indispensable estudiar el concepto del recurso administrativo toda vez que de éste se encuentra inmerso en el derecho positivo y es la parte medular del presente análisis.

1.3 CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Técnicamente realizo una breve introducción entorno al concepto de los recursos administrativos para crear un análisis jurídico sobre este tema, ya que éste es el pilar del actual estudio; principalmente, para el jurista mexicano Margain Manautou "el recurso administrativo es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida"¹¹. Esto surge como resultado de una controversia entre la administración y el administrado y de cuya resolución pueden conocer los tribunales.

El catedrático universitario Rafael I. Martínez Morales señala que "el recurso administrativo es un medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a

¹⁰ Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. p. 228-229.

¹¹ Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Décimo Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2000. p. 144.

anularlo, modificarlo o confirmarlo".¹² Se estableció para que la Administración Pública cuente con un medio de control de sus actos.

El recurso administrativo es la impugnación de un acto de autoridad administrativa ante la propia autoridad (reconsideración) o ante la autoridad superior (revisión jerárquica) pero debe ser establecido en la ley y debe hacerse valer dentro del plazo que la misma señale, ante la autoridad indicada y debe dar oportunidad para ofrecer pruebas, para la valoración de las mismas, para que el que promueva el recurso alegue de su derecho y que la autoridad decisoria tenga la obligación de resolver el recuso en un plazo determinado.

Los recursos administrativos son medios de defensa legal que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o declaración de nulidad de ese acto ilegal, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o u órgano especial creado para tal efecto.

El maestro Alfonso Nava Negrete, manifiesta que "los recursos administrativos es la denominación que la ley da a los procedimientos administrativos de Impugnación de los actos de la misma naturaleza, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la Administración, generadora de los actos impugnados"¹³. Siempre deben estar previstos en la ley.

Respecto a los doctrinistas mexicanos tenemos al maestro Gonzalo Armienta Hernández el cual establece que "el recurso administrativo es un

¹² Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Tercer y Cuarto Cursos. Tercera Edición. Editorial Oxford. México. 2000. p. 417.

¹³ Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 1959. p.51.

medio de defensa con que cuentan los gobernados frente a la autoridad, ya sea jurisdiccional o administrativa"¹⁴.

El maestro Gabino Fraga establece que "el recurso administrativo es un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión al propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."¹⁵.

Resulta conveniente señalar que el maestro Andrés Serra Rojas el cual establece que " es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional."¹⁶.

Respecto al recurso administrativo en el derecho comparado tenemos al reconocido jurista Rafael Bielsa el cual manifiesta que "el recurso administrativo es todo medio de sustancia jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo"¹⁷

Para la licenciada Magdalena Sánchez Conejo, en los apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo, "los recursos

¹⁴ Armienta Hernández, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 2001. p. 57.

¹⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésimo Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2002. p.435.

¹⁶ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décimo Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 727.

¹⁷ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Quinta Edición. Tomo V. Ediciones De Palma. Argentina. 1957. p. 506.

administrativos son el medio de defensa previsto por la ley para impugnar los actos autoritarios surgidos en un procedimiento judicial o administrativo, con el cual no se esté conforme, y que tiende a lograr la revocación, modificación o absolución favorable al gobernado." Luego entonces la misma catedrática señala que "el recurso administrativo es un medio de defensa que tiene el particular frente a la Administración Pública o bien ante autoridades administrativas."

Además de todos los conceptos abordados, el Ilcenciado Sánchez Pichardo es uniforme al señalar que "el recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la legalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado."¹⁸

Concluyendo el tema al respecto, considero que el recurso administrativo es un medio de impugnación jurídica establecido en la ley a favor del gobernado que es perjudicado por un acto emitido por la Administración Pública a efecto de que la misma revise un acto emitido por ella verificando la legalidad del acto y como consecuencia anularlo, modificarlo o confirmarlo.

1.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Es importante estudiar la naturaleza jurídica del recurso administrativo, analizar la esencia del mismo para diferenciar si se trata de un derecho del gobernado o si es sólo un acto jurídico que concede la administración al recurrente o bien, se trata de una combinación de ambos donde establecen aspectos fundamentales para la interposición del mismo.

¹⁸ Sánchez Pichardo, Alberto C. Los Medios de Impugnación Administrativa. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 99.

Para el jurista mexicano Margain Manautou¹⁹ el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico, pues constituye la base o piedra angular de la que partirá toda defensa ante los Tribunales Administrativos o judiciales.

El recurso administrativo también es concebido como un procedimiento, ya que son una serie de trámites que debe seguir la Administración Pública y el particular, que deben plantearse ante la inconformidad de un acto administrativo que se presume es ilegal.

Pero el maestro Armienta Hernández insiste en señalar que es un instrumento del particular porque "...mediante el recurso administrativo se le da la oportunidad a la Administración Pública de corregir sus errores, pero no significa que su finalidad sea otorgar otra oportunidad a la autoridad."²⁰

El recurso administrativo es considerado como acto porque es el ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, significa la presentación de un escrito del particular.

Es considerado como un derecho de instancia ya que debe estar claramente especificado en una ley o reglamento aplicable al caso concreto, por lo que es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos de particulares.

Por lo tanto considero que el recurso administrativo es un derecho subjetivo a favor del administrado solicitando la modificación del acto lesivo ante la Administración Pública. Por lo que a continuación es necesario analizar el objeto fundamental de los recursos administrativos.

¹⁹ Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. p. 148-149.

²⁰ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. p. 62

1.5 OBJETO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El objeto es obtener de la autoridad la revisión de sus actos y la finalidad de revocación, anulación, modificación o confirmación de los mismos a través del estudio de la legalidad y del contenido.

Asimismo lo establece el maestro Gonzalo Armienta Hernández donde "el objeto es controlar la actividad de la autoridad, para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley."²¹

Se trata de establecer la intención de la interposición de los recursos administrativos, ya que en ocasiones no se establece el objetivo que motiva la presencia del mismo y el particular sólo recurre a él para ganar un poco de tiempo para interponer el juicio de amparo ya que trata de suspender la ejecución de la resolución impugnada en el caso de que la autoridad revisora confirme el acto impugnado.

Es controlar la actividad de la autoridad, para que ésta se ajuste a las disposiciones contenidas en la ley. Sin embargo para el jurista argentino Rafael Bielsa²² el objeto del recurso administrativo:

- 1.- Importa una auto limitación de sus atribuciones discrecionales;
- 2.- es una forma de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa;
- 3.- Es una la expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés jurídico de los administrados; y
- 4.- Es una forma de centralización del control administrativo sobre los órganos descentralizados.

²¹ Ibidem p.59.

²² Bielsa, Rafael. Op. Cit. p.565.

El objeto es controlar a la autoridad administrativa para que se ajuste a las disposiciones legales. Asimismo, el mismo autor señala que el objeto del recurso administrativo tiene cuatro objetivos que son:

1. Auto limitación de atribuciones discrecionales de la autoridad;
2. Una forma de control administrativa sobre los órganos descentralizados;
3. Protección de los derechos e intereses de los administrados y
4. Una forma de control jurisdiccional de la actividad administrativa.

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano, especialmente a nivel doctrinal existen autoridades que conocen de los recursos administrativos y ante las cuales se interponen los mismos y a saber son:

1. Ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, ya que ella resolverá el mismo;
2. Los recursos que se interponen ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto recurrido y
3. Los recursos interpuestos ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, remitiendo las constancias al superior jerárquico para que resuelva el recurso.

Ahora bien, en cuanto a los beneficios e inconvenientes que se obtienen al interponerse un recurso administrativo, establezco a continuación las siguientes consideraciones como ventajas y desventajas de los recursos administrativos.

1.6 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se trata de especificar las prerrogativas que conviene interponer el recurso administrativo, para que el particular substancie hasta el último acto en el proceso administrativo. Para que el recurrente conozca los alcances de la

interposición es necesario hacer una relación de las ventajas y desventajas de una impugnación en materia administrativa.

Inicialmente el maestro Nava Negrete²³ en la obra intitulada **Justicia Administrativa**, señala como ventajas y desventajas de los recursos administrativos las siguientes consideraciones.

Ventajas:

1. Es la oportunidad de la Administración Pública para conocer la realidad concreta a fin de que sus decisiones se apeguen a la ley y a los hechos verdaderos, mas no a situaciones erróneas o antijurídicas;
2. Es la oportunidad mediante la cual se cumple con la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14° décimo cuarto constitucional para sostenerse como institución vigente;
3. También las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas.

En cuanto a las desventajas de los recursos tenemos que:

1. La resolución puede estar influida por conservar una buena imagen del superior o de la autoridad administrativa. Asimismo, se ha indicado que los recursos se resuelven a menudo mediante la aplicación de criterios establecidos, por lo cual son rutinarios;
2. Al establecerse la opción o alternativa entre el juicio de nulidad y el recurso de revocación, se crea confusión entre los administradores, quienes se consideran víctimas de una injusticia administrativa;

²³ Cuevas Figueroa, Pedro. Et. Al. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México. 1988. p. p. 41-43.

3. A veces, también se presentan dificultades para determinar la autoridad ante la cual debe interponerse y la autoridad que resolverá el recurso y
4. Puede suceder que las resoluciones se emitan en el recurso tomando en consideración, según el número de casos que se impugnaría mediante juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (Actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En cuanto al jurista mexicano Emilio Margaln Manautou éste señala que el recurso administrativo permite a la autoridad administrativa "lavar en casa la ropa sucia" ²⁴ además de que permite al funcionario conocer las lagunas legislativas o fallas de técnica legislativa que existen en la ley, para que este tipo de errores jurídicos no sean publicados ante un Tribunal Administrativo.

Se podrá pensar que la autoridad resuelve conforme a justicia y no conforme a derecho, por lo que será mas expedita la justicia para el particular, siempre y cuando la autoridad favorezca su situación jurídica.

En cuanto a las desventajas éstas existen debido a que varios funcionarios le otorgan la razón a la Administración Pública al momento de revisar el acto, porque piensan que la Administración Pública debe tener siempre la razón.

Por lo tanto, tomando en consideración lo que antecede, es necesario realizar un análisis jurídico en cuanto a la clasificación de los medios de impugnación de los cuales dispone el gobernado frente a la Administración Pública ante un acto lesivo a sus intereses.

²⁴ Margaln Manautou, Emilio. Op. Cit. p. 144.

1.7 CLASIFICACIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Este es el prelude del presente trabajo, ya que específicamente atenderé al estudio de los recursos para elaborar un análisis detallado que resulta necesario establecer en cuanto a la doctrina nacional.

El maestro Nava Negrete²⁵ establece una clasificación sustancial en cuanto a que sólo establece dos tipos de recursos:

- a) Los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnatorios y
- b) Los que conoce y resuelve una autoridad diversa, la cual puede ser jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado u órgano administrativo especial.

Al primer recurso lo llama de reconsideración y al segundo lo denomina recurso de revisión. También señala que al recurso de reconsideración se le llama recurso de reposición, oposición, revocación, reclamación; al recurso de revisión se le llama recurso jerárquico, revisión jerárquica, recurso de alzada, jerárquico propio, recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc. Ya que ambos tienen la finalidad de revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado.

Con fundamento en lo anterior, el Jurista Emillo Margain Manautou²⁶ también realiza una clasificación como la siguiente:

- 1) En atención a la autoridad ante quien se interpone, ya que existen tres clases de recursos: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto, los que proceden ante el superior jerárquico y de los que conoce una comisión o dependencia especial;
- 2) En atención a quien lo interpone, en razón de la persona que tenga interés legítimo directo o interés legítimo indirecto;

²⁵ Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p.103.

²⁶ Margain Manautou, Emillo. Op. Cit. p. 153.

- 3) En atención al objeto que se persigue y a su vez se divide en recurso de reconsideración o revocación y de revisión; ya que el primero tiene la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución reconsidere su acto por consistir en errores numéricos de cálculos o de procedimientos; en cuanto al recurso de revisión tiene la finalidad que la autoridad jerárquica revise la resolución del inferior por violaciones de fondo.
- 4) En atención a la materia tenemos que la autoridad administrativa puede emitir resoluciones que quedan sometidas unas al Derecho Administrativo y otras al Derecho Privado;
- 5) En atención al ordenamiento que lo establece por lo que se considera que los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o un reglamento, en este último siempre y cuando la ley lo prevea;
- 6) En atención a su naturaleza, ya que es común la clasificación de recursos de carácter obligatorio y de carácter optativo y
- 7) En atención a nuestra Legislación Federal los recursos se dividen en los existentes en ordenamientos administrativos y en ordenamientos tributarios.

En relación con lo anteriormente manifestado, la maestra licenciada Magdalena Sánchez Conejo, en apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo, clasifica los recursos administrativos en dos:

- 1) obligatorios y
- 2) potestativos.

Planteado lo anterior, deduzco que los recursos administrativos más utilizados por los particulares son:

- a) La revocación que proviene de la voz latina *revocatio-onis*, acción y efecto de revocar, dejar sin efecto una concesión, mandato o una resolución; ya que se trata de un medio de impugnación ordinario de carácter optativo o potestativo, a través del cual las partes (particulares,

terceros o autoridades demandadas) reclaman providencias o acuerdos de trámite dictados por el propio Tribunal. Verbigracia en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 116 el cual establece que "contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación." Los particulares se avocan a éste, porque es el medio más próximo a su alcance que tienen antes de abrir la vía jurisdiccional para hacer valer los agravios ante la misma autoridad emisora, pero no por ello es el más eficaz, ya que podría suceder que la autoridad confirme el acto recurrido, toda vez que ya es un asunto analizado por la misma y es susceptible que no modifique ningún punto resolutivo alegado por el recurrente.

- b) La reconsideración es un medio de impugnación ordinario de carácter obligatorio que afecta al gobernado, cuyo medio es interpuesto previamente al juicio de garantías atendiendo al principio de definitividad, pues a través de éste se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo octavo de la Carta Magna. Este recurso suele emplearse para el efecto de que la Administración modifique una resolución ya sea de forma parcial o total debido a que la resolución adolece de errores en el procedimiento que pueden subsanarse a través de la propia autoridad emisora. Este recurso también es conocido como recurso de revocación en el C. F. F. fundamentado en los artículos 116 al 123; pero tiene el carácter de optativo antes de instaurar el juicio de nulidad ante el T. F. J. F y A y como lo señala el maestro Carrasco Iriarte al precisar que "se da la posibilidad de que aun vencido el término de cuarenta y cinco días con que cuenta el particular para promover el recurso de revocación o juicio de nulidad, éste estará en posibilidad de ser escuchado por la autoridad y demostrar fehacientemente que una resolución administrativa fue emitida en contravención a las disposiciones fiscales, logrando que sea revocada por la autotutela que la propia Administración Pública lleva a cabo de sus determinaciones."²⁷

²⁷ Carrasco Iriarte, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Octava Edición. Editorial Themis. México. 1998. p. 82.

- c) La reclamación es un medio de impugnación optativo procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, el cual se interpone por escrito y se expresan los agravios relativos dentro del término de tres días siguientes en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Por ejemplo, los artículos 242, 243 y 244 del C. F. F. regulan este tipo de recurso por lo que es necesario puntualizar lo que contempla el artículo 242 textualmente: "El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admita, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobrelimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero." En la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en los artículos 84, 85 y 86, así mismo reitero en exponer de forma textual lo que señalan los mismos: artículo 84 "El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de cualesquiera de las salas o por los magistrados, así como en los demás casos, señalados por esta Ley." Artículo 85 "El recurso se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente, ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. La Sala competente suplirá las deficiencias de los agravios expresados en el recurso, pero no su ausencia." Artículo 86 "El recurso se substanciará con vista a las demás partes, por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo conducente." Así como en el artículo 103 de la Ley de Amparo que indica "El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus salas o de los tribunales colegiados de circuito". "Este medio de impugnación lo hacen valer las partes (los terceros o autoridades) ante la Sala Regional o Sección, según sea el caso contra las providencias o acuerdos de trámite que dicte el magistrado instructor

o relativos a la interposición, admisión, contestación de demanda, pruebas o admisión de terceros a juicio.”²⁸ El recurso de reclamación no procede cuando algún acuerdo de trámite o resolución es dictado por la Sala Regional o Sección respectiva caso en el cual tendrá que acudir al amparo directo.

- d) La inconformidad es un medio de impugnación administrativa que tiene el carácter de optativo y eficaz, toda vez que está prevista en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal en los artículos 108 al 113, resultando que se trata del recurso de revisión pero denominado de otra forma, por lo que los Interesados podrán Interponer el recurso de inconformidad cuando sean afectados por actos y resoluciones de las autoridades administrativas, o bien tienen la opción de intentar el juicio de nulidad ante el tribunal correspondiente. Este recurso tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido. El término para interponer el recurso es de quince días hábiles, computados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución que se recurra o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución; por lo tanto este recurso debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que resolvió el acto, ya que es competente en razón de grado para conocer y resolver este recurso. Además deben señalarse los agravios causados. El recurrente puede solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento hasta antes de resolverse la inconformidad, por lo que el superior jerárquico acordará el otorgamiento de la suspensión o negación del mismo dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la solicitud, señalando las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse.
- e) La queja proviene de la voz latina (lat. *coetiare*) que significa quejar, ya que es un recurso de carácter optativo fundamentado en los artículos 95

²⁸ Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997. p.223.

ai 102 de la L. A. y los plazos para interponerla son muy variados, pero en general, "cuando se trata de queja contra autoridades responsables por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, ésta puede interponerse en cualquier tiempo mientras no se dicte sentencia firme y si se trata de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia protectora, el plazo es de un año a partir del cumplimiento irregular pero en los demás casos previstos en la ley, es de cinco días."²⁹ Es preciso aclarar que también existe la queja administrativa, señalada como una denuncia contra determinadas conductas judiciales, pero no se trata de ningún recurso. En cambio, el recurso de queja en la L. A. es procedente cuando se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de apelación en lo concerniente a exceso o defecto en la ejecución de la resolución de amparo procediendo no sólo contra actos del propio tribunal sino también en contra de las autoridades demandadas porque no cumplen con las sentencias dictadas por el tribunal, pero cabe señalar que es un recurso de importancia trascendental aunque los recurrentes optan por accionar el recurso de revisión antes de incitar ésta.

- f) La revisión es un medio de impugnación ordinario de carácter optativo previsto en el Título Sexto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que se presenta ante la autoridad que emitió el acto resuelto por el superior jerárquico; interpuesto contra actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente y cuyo objetivo es modificar o revocar la resolución recurrida, cuyo recurso es analizado por la Sala Superior, con un plazo de interposición de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra y cuya finalidad es establecerse como único recurso, eliminando todos los demás medios impugnativos establecidos en las leyes administrativas cuya precisión es vaga ya que no señala las disposiciones administrativas que serán suplidas por este recurso.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. U. N. A. M. México. 1984. p. p. 313-315.

- g) La oposición es llamada así ya que se trata de "un medio de impugnación administrativa establecido, por el C. F. F. en la segunda instancia del juicio contencioso-administrativo, ya que se opone a la sentencia dictada y tiene por efecto confirmar, modificar o revocar a través de una revisión que la Sala Superior efectúa de la resolución dictada por el A quo, con plena jurisdicción y a manera de una apelación."³⁰ En síntesis, lo que se quiere lograr con la oposición de este recurso, es la anulación del acto recurrido lesivo al particular.

Para que un recurso prospere es necesario que esté previsto en una ley, que sea idóneo y que se interponga oportunamente; si el recurso no está previsto en una ley será improcedente sin lograr su objetivo.

1.8 CARACTERES Y ELEMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El maestro Gabino Fraga³¹ hace una clasificación respecto de los siguientes elementos:

- a) la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente;
- b) la fijación en la ley, de las autoridades administrativas ante quién debe presentarse;
- c) la fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse un recurso;
- d) los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso;
- e) la fijación de un procedimiento para la tramitación de los recursos específicos como pruebas, etc.;
- f) la obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo del asunto.

³⁰ Ibidem. p. 372.

³¹ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. p. 435-436.

Por lo que el maestro Nava Negrete³² considera que los elementos esenciales del recurso administrativo son los siguientes:

- a) una ley que establezca el recurso;
- b) un acto administrativo;
- c) lesión a un derecho o a un interés legal del administrado y
- d) la autoridad administrativa competente ante quién se interpone el recurso.

Por otra parte el Doctor Acosta Romero³³ realiza una sucinta reseña de los elementos esenciales del recurso administrativo los cuales consisten en lo siguiente:

- 1) La existencia de una ley que lo prevea;
- 2) La existencia de una declaración administrativa ya que la legalidad será el objeto a estudio en el recurso;
- 3) Que esa declaración depare perjuicio al recurrente. Sólo quién resulte lesionado en sus intereses podrá hacer valer el recurso, si dicho acto no afecta de inmediato a algún administrado, sólo podrá ser recurrido hasta que su aplicación se concrete;
- 4) Una ley que determine la autoridad competente ante la cual se debe interponer, que bien podrá ser la que dictó el acto o una de más alta jerarquía;
- 5) La fijación legal de la forma de presentación y del procedimiento para resolverlo;
- 6) El plazo para formularlo, ya que con ello se trata de dar definitividad al acto con el transcurso del tiempo;
- 7) La admisión de pruebas que da al particular inconforme, la posibilidad de mostrar la ilegalidad de la resolución recurrida a través de las que ofrezca, y

³² Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p. 52.

³³ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999. p. p. 592-593.

- 8) La obligación de resolver, lo que se traduce en seguridad para el recurrente de que oportunamente se dictará sentencia.

El jurista mexicano Armienta Hernández³⁴ señala que los caracteres del recurso administrativo son aquellas notas esenciales que todo recurso debe contener, los cuales a su consideración son:

- 1) La finalidad de controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho;
- 2) Siempre habrá de interponerse ante un órgano de la Administración Pública para su trámite y resolución y;
- 3) La existencia de una resolución administrativa.

Continuando con la clasificación doctrinal el maestro Andrés Serra Rojas³⁵ clasifica los elementos del recurso administrativo en los siguientes:

- 1) Una resolución administrativa que constituye la base para lograr tal impugnación, que significa un acto administrativo.
- 2) El particular que interpone el recurso es el interesado que promueve tal acto con un escrito de impugnación.
- 3) Debe estar establecido en la ley ya que ésta establece los lineamientos para su interposición y perfeccionamiento.
- 4) Debe afectar al particular, ya que sólo puede impugnar un acto que afecte al interesado.
- 5) La autoridad ante la cual se interpone, la cual será de carácter administrativo.
- 6) El plazo para la interposición, el cual establece un plazo decisivo que varía de acuerdo a la legislación que establece el recurso, así tenemos el de quince días que es el más común, pero existen otros plazos como el de ocho días, treinta días, etc.

³⁴ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit. p. 79.

³⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 728.

- 7) Los requisitos de forma, los cuales los establece la ley de la materia, lo cual será en forma escrita.
- 8) Para el procedimiento adecuado deben seguirse ciertos parámetros necesarios para la interposición del recurso, aún cuando la Ley Federal del Procedimiento Administrativo sea la base del recurso, pero puede ser supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles para la substanciación del mismo. La obligación de la autoridad de dictar resolución sobre la Impugnación establecida y esta consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se recurre.

También la maestra licenciada Magdalena Sánchez Conejo, en los apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo establece una clasificación sobre los recursos administrativos la cual consiste en:

- a) La existencia de una resolución o acto administrativo;
- b) Que afecte al particular o al gobernado;
- c) Que se regule en una ley, reglamento administrativo, etc.
- d) Debe señalar el término en que debe presentarse;
- e) Establece la formalidad del recurso para su legal procedencia por lo que debe ser escrito y
- f) Debe establecerse la fijación de la litis.

Y los requisitos del recurso administrativo se clasifican en elementos esenciales y elementos meramente formales, los primeros son:

- a) Debe ser por escrito,
- b) Debe estar dentro del término,
- c) Debe acreditarse la personalidad del recurrente y
- d) Debe estar firmado por el agraviado.

Y los requisitos formales del recurso son:

- a) Debe ser claro, preciso, concreto, no ser oscuro,

- b) Debe señalar la persona que promueve, así como domicilio del mismo y la capacidad jurídica con la que promueve;
- c) Debe señalar la autoridad responsable que violentó la ley, el reglamento, etc.
- d) Señalar el acto o resolución que le causa agravio al recurrente;
- e) Precisar los antecedentes, hechos;
- f) El ofrecimiento de pruebas, y
- g) Los puntos petitorios.

1.9 FORMAS DE EXTINCIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

En este tipo de estudio es conveniente precisar las formas a través de las cuales se extinguen los recursos administrativos con la que se concluye de forma definitiva la vía administrativa. Por lo que hace a otros medios de defensa, el particular cuenta con el juicio de amparo, el cual es definitivo en cuanto a la anulación o confirmación del acto reclamado.

Pero también tenemos las causas anormales por las cuales puede extinguirse el recurso administrativo y estas son: el desistimiento, a través del cual da por terminado anticipadamente el medio de impugnación, que es un acto unilateral del particular, ya que lo más normal es que concluya con una resolución de la autoridad; además de la revocación y la caducidad.

La licenciada Magdalena Sánchez Conejo, en apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo, señala las causales que ponen fin a los recursos administrativos las cuales son las siguientes:

- a) Una resolución administrativa que no esté fundada y motivada;
- b) Que se declare el recurso improcedente;

- c) Que se dicte una resolución administrativa que confirme el acto impugnado;
- d) Que la resolución ordene reponer el procedimiento administrativo y corregir la violación;
- e) Que se dejen sin efecto los actos impugnados en el recurso;
- f) Que con la resolución administrativa que modifica el acto reclamado, quede conforme el propio agraviado que lo planteó y
- g) Que se dicte un acto nuevo por la misma autoridad demandada.

1.10 CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Es necesario señalar que el término improcedencia proviene del latín (De in- y procedencia), falta de fundamento, de oportunidad o de derecho. Refiriéndome al sobreseimiento manifiesto que éste proviene del latín "supersedere" que significa: cesar, desistir.

Para el Doctor Ignacio Burgoa "el sobreseimiento implica o presenta dos aspectos, uno positivo y uno negativo o de abstención resolutive. Positivo, porque marca, como ya dijimos, el final de un procedimiento; negativo, debido a que la mencionada terminación no opera mediante la solución de la controversia o debate de fondo, subyacente, suscitados entre las partes contendientes, o sea, porque no establece la delimitación sustancial de los derechos disputados en juicio".³⁶

En cuanto a la improcedencia de los recursos administrativos es conveniente señalar que para el maestro Gonzalo Armienta Hernández³⁷ éstos no proceden por lo siguiente:

- a) Que el acto administrativo no sea definitivo;

³⁶ Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 413.

³⁷ Armienta Hernández, Gonzalo. Op. Cit, p. p. 90,91y 92.

- b) La falta de legitimación de las partes concurrentes al recurso;
- c) La falta de un interés personal y directo, alegado por el recurrente; y
- d) La falta de un derecho existente y aplicable.

En virtud de lo anterior, interpretando a contrario sensu al mismo autor los elementos esenciales para la procedencia de los recursos administrativos son: un acto administrativo definitivo; la capacidad jurídica para interponerlo y una afectación directa del ámbito jurídico del recurrente (interés jurídico).

En el supuesto de que no se contara con estos elementos indispensables para la admisión del recurso, será la autoridad competente para decidir sobre el fondo del asunto, la que determine la improcedencia del mismo.

Además de los requisitos esenciales existen otros que de ser omitidos impiden la tramitación del recurso y consecuentemente configuran causales de improcedencia, los cuales a saber son: en primer lugar el escrito debe ser claro, señalar la autoridad responsable que emitió la resolución; citar la resolución que se reclama; la exposición del antecedente; la cita de los preceptos legales violados y el capítulo de pruebas.

En cuanto a la improcedencia del recurso administrativo es necesario manifestar que no procede:

- I.- Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentren pendientes de resolución y que hayan sido promovidos por el mismo recurrente del acto impugnado.
- II.- Contra actos que no afecten el interés legítimo del recurrente;
- III.- Contra actos consumados de modo irreparable;
- IV.- Cuando el recurso sea interpuesto fuera de término de ley;
- V.- O cuando se esté tramitando otro recurso interpuesto por el

mismo recurrente, siempre y cuando pueda modificar, revocar o anular el acto respectivo.

Independientemente del razonamiento anterior, el maestro Delgadillo Gutiérrez en la obra **Compendio de Derecho administrativo** señala que "la improcedencia del recurso administrativo debemos entenderla como la imposibilidad jurídica, por cuestiones de hecho o de derecho, que tiene el órgano administrativo, para resolver de fondo la cuestión planteada por el recurrente, lo cual se traduce en la improcedencia de la acción intentada por el particular, para que la autoridad, en ejercicio de sus facultades, analice la legalidad del acto materia de dicho medio impugnativo."³⁸

La licenciada Magdalena Sánchez Conejo señala, en los apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo, las causales de improcedencia de los recursos administrativos que a saber son:

- a) Que no exista el acto reclamado;
- b) Que la resolución administrativa que se dicte no sea definitiva;
- c) Que el acto sea general y abstracto;
- d) Que no cause agravio al recurrente;
- e) Que no se presente por escrito;
- f) Que éste no sea nuevo, es decir, que cuando proceda este acto sea consecuencia del original;
- g) Que no se acredite la personalidad jurídica del recurrente, y
- h) Que no satisfaga el requerimiento de la autoridad, es decir, que no lo funde ni motive.

Interpretando a contrario sensu el análisis emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece la improcedencia de los recursos administrativos que consiste en lo siguiente:³⁹

- a) Que no esté previsto en la Ley;

³⁸ Delgadillo Lucero. Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 284.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo, Novena reimpresión Editorial Themis. México. 1998. p. 39

- b) Que no sea idóneo;
- c) Que no sea interpuesto oportunamente, es decir, que se prevea fuera del término establecido en la ley para combatir el acto.

El sobreseimiento del recurso administrativo está previsto en la L. F. P. A. por lo que el recurso administrativo será sobreseído cuando:

- a) El promovente se desista expresamente;
- b) El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto impugnado afecta sólo erga omnes;
- c) Hayan cesado los efectos del acto impugnado y
- d) Falte objeto o materia del acto.
- e) No sea comprobable la existencia del acto impugnado.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo determinado de diez días hábiles. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá declararlo improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la nulidad o anulabilidad del mismo o revocarlo. Ahora bien, la diferencia existente entre las causales de improcedencia y sobreseimiento de los recursos administrativos consisten en que la improcedencia opera cuando no esté previsto en la ley, que no sea idóneo y que no se interponga oportunamente, además de los elementos esenciales que hacen que surja el recurso, por lo que se trata de una imposibilidad jurídica, por cuestiones de hecho o derecho, que tiene el órgano administrativo para resolver de fondo la cuestión planteada por el recurrente, porque no se reúnen los requisitos legales para que proceda el escrito del recurso. Por otro lado, a través del sobreseimiento se pone fin al asunto, sin resolver la cuestión de fondo, así el acto reclamado permanece vivo, no perdiendo su vigencia y pudiendo ejecutarse el mismo, surtiendo éste todos sus efectos.⁴⁰

⁴⁰ Del Castillo Del Valle, Alberto. Primer Curso de Amparo. Ediciones E. D. A. L. México. 1998. p.125.

Por lo anterior, el sobreseimiento "constituye un acto de carácter procedimental que da por terminado el procedimiento administrativo de impugnación sin resolver el fondo de la cuestión planteada, por presentarse causas que impiden a la autoridad administrativa resolver la cuestión que se le ha planteado. Los efectos del procedimiento son de dar por concluido el recurso administrativo y dejar las cosas tal y como se encontraban antes de la interposición de tal medio de defensa."⁴¹

Con fundamento en lo anterior, ya analizados los elementos y caracteres de los recursos administrativos, se puede lograr una distinción entre el recurso administrativo y el proceso jurisdiccional, para evitar confusión entre ambos en cuanto a los actos procedimentales que conlleva cada uno.

1.11 DIFERENCIA ENTRE RECURSO ADMINISTRATIVO Y PROCESO JURISDICCIONAL.

Es preciso señalar la diferencia existente entre un recurso administrativo y un proceso jurisdiccional ya que existe una marcada discrepancia entre un recurso administrativo y un proceso, por lo que mediante el recurso se puede impugnar el acto, aun cuando se viola un interés legítimo y a través del proceso sólo se analizan los actos administrativos que afectan un derecho subjetivo.

La diferencia entre los recursos administrativos y los procesos jurisdiccionales radica en que los recursos administrativos se plantean ante una autoridad administrativa y concluyen en una decisión ejecutora, y los procesos se inician ante un juez y terminan en una sentencia. Porque en el recurso administrativo, la instancia termina con la modificación, revocación, anulación o confirmación del mismo.

⁴¹ Delgado Lucero. Op. Cit. p. 288.

En los recursos administrativos la autoridad que decide es un funcionario público, y en el proceso administrativo decide siempre un juez; durante el trámite del proceso jurisdiccional, el juez no puede actuar de oficio y la acción pertenece a las partes, prevaleciendo el principio de la verdad formal; pero en los recursos administrativos el administrador tiene facultades para actuar de oficio, impulsar el procedimiento y aportar pruebas, ya que prevalece el principio de la verdad material.

En el recurso administrativo la administración sólo está limitada en ciertas causas para modificar su acto y en el proceso jurisdiccional la sentencia también vincula al juez y es inmutable.

Para el jurista mexicano, Emilio Margain Manautou las diferencias radican en que "el recurso administrativo constituye a la Administración Pública en juez y parte, por lo que en el proceso jurisdiccional constituye a la administración solo en parte. El recurso origina una controversia administrativa, el proceso origina una contienda entre las partes; el recurso promueve que la administración busque el esclarecimiento de la ley, a favor de la función administrativa; en cambio el proceso jurisdiccional, busca que el órgano jurisdiccional también busque el esclarecimiento de la ley, pero a favor del interés público. Por lo que el recurso administrativo permite a la administración, actuar sin someterse a un procedimiento, pero en el proceso jurisdiccional se le permite al juez actuar de oficio"⁴²

El jurista argentino Rafael Bleisa manifiesta que el recurso es diferente de la acción, tanto por su sentido etimológico, como por su régimen jurídico, "pues el recurso siempre se promueve, se deduce o se plantea contra la decisión de un autoridad, cualquiera que sea: judicial o administrativa; militar o eclesíastica"⁴³. Ya que la interposición del recurso se propone volver a un acto a la legalidad originaria, o a la situación jurídica anterior.

⁴² Margain Manautou, Emilio. Op. Cit. p. 337.

⁴³ Bleisa, Rafael. Op. Cit. p. 525.

No se promueve recurso contra el acto de un particular, ni contra el acto de un órgano o de un funcionario que se coloca fuera de la esfera de la función pública. Es entonces que se promueve acción, ya sea, según el caso, civil o penal, porque se le considera siempre particular. Si el recurso administrativo y el juicio administrativo tienen de común el que en ambos hay un litigio, por lo que hace a las diferencias tenemos que subsisten en que el recurso administrativo constituye a la administración en juez y parte y en el juicio administrativo sólo la constituye en parte.

El recurso origina una controversia administrativa, por otra parte, el juicio origina un proceso. El recurso trae consigo que se ejerza una función administrativa, pero el juicio sólo atrae una función jurisdiccional. El recurso propicia que la administración busque el esclarecimiento de la ley a su favor; en cambio el juicio permite que el órgano jurisdiccional busque el esclarecimiento de la ley, en bien del interés público. El recurso permite a la administración actuar como juez, sin someterse a un procedimiento rígido y fatal; en cambio el juicio sólo permite al juez, por excepción, actuar de oficio.

El recurso administrativo desembocará en una resolución administrativa, sólo reclamable ante el órgano jurisdiccional, sea administrativo o judicial; en cambio el juicio concluirá en una sentencia, sólo impugnable mediante los recursos jurisdiccionales correspondientes ante un tribunal de alzada.

Para la catedrática de Derecho Administrativo, la licenciada Magdalena Sánchez Conejo, en los apuntes de la cátedra de Práctica Forense de Derecho Administrativo, señala que "en el recurso administrativo sólo conoce la autoridad administrativa y no la autoridad jurisdiccional, pero en el recurso judicial éste se promueve ante la autoridad jurisdiccional, autoridad que maneja la ley y sus resoluciones están impregnadas de ejecución."

El establecimiento de un sólo recurso en la L. F. P. A. se justificó para unificar los procedimientos de los recursos para facilitar su terminación y hacer eficaz la interposición del mismo.

Hacer un procedimiento único no tiene gran ventaja, ya que cada materia específicamente tiene su propio procedimiento, porque establecen ciertos requisitos para que sea pronta y expedita la justicia administrativa.

Aunque el escrito se presenta ante la autoridad que emitió el acto, éste es un verdadero recurso de los llamados jerárquicos, pues es la autoridad superior la que resuelve este recurso.

CAPÍTULO II

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ARGENTINO.

El control de la Administración tiene por finalidad la protección y defensa de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los administrados. Por lo que a través de los medios impugnatorios se busca reestablecer la legalidad administrativa cuando ha sido violada, combinándola con la observancia de las situaciones subjetivas particulares, esto significa que se debe armonizar la defensa de los derechos subjetivos con el interés público que gestiona la Administración Pública.

La impugnación administrativa es un requisito previo a la impugnación judicial, pues deben de haberse agotado todas las instancias administrativas para acceder a la acción procesal. Los medios de impugnación de la voluntad administrativa en sede administrativa son los recursos, las reclamaciones y denuncias, según sea el caso, pero sólo el tema que interesa son los recursos administrativos.

Por medio de este recurso se promueve el control de la legalidad que se traduce en legitimidad y oportunidad de un acto emanado de la autoridad administrativa, a fin de que lo revoque o modifique con el objeto de restablecer el derecho subjetivo o interés legítimo lesionado por dicho acto. Cualquier declaración administrativa que produzca efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de trámite, es impugnabile a través de los recursos administrativos para la defensa del derecho subjetivo o del interés legítimo.

Por lo que el recurso administrativo tiene por finalidad Impugnar un acto administrativo, dando lugar a un acto en sede administrativa, ya que la Administración revisa el acto emitido por ella misma y procede a ratificarlo, revocarlo o reformarlo. En calidad de parte, la Administración controla la

legitimidad y la oportunidad de obrar, protegiendo derechos subjetivos e intereses legítimos. La resolución que fundamenta el recurso administrativo es un acto administrativo que puede ser a la vez impugnado, hasta agotar los recursos en vía administrativa para proceder a las acciones judiciales necesarias.

El recurso es una facultad o un derecho que se ejerce como acto de impugnación y defensa de un derecho sustancial. Y la Administración Pública aparece frente al recurso-derecho, con la obligación de revisar su propio acto, revocándolo o modificándolo, cuando ha lesionado un derecho subjetivo o interés legítimo y para restablecer el principio de legalidad violado por la emisión de un acto de autoridad.

En el asunto que atañe, en el recurso administrativo la Administración resuelve como parte en el procedimiento, ejercitando un control en cuanto a la legitimidad o la oportunidad del acto, ya que se protegen los intereses legítimos y el órgano administrativo actúa de oficio, prevaleciendo el principio de la verdad material, debido a lo anterior, la revisión que dicta el órgano administrativo es un simple acto administrativo y como tal en algunos casos puede ser impugnable por otro recurso administrativo y luego por acciones judiciales.

El jurista argentino Manuel María Díez clasifica a los recursos administrativos en reglados y no reglados⁴⁴. Los recursos reglados tienen su fuente en la ley formal o bien son de origen reglamentario y éstos son:

1. La revocatoria,
2. El recurso jerárquico, y
3. El recurso jerárquico impropio.

⁴⁴ Díez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo. Tomo V. Ediciones Plus Ultra. Argentina. 1971. p. 325.

Continuando con este autor, señala que también existen los recursos reglados de carácter general y de carácter especial, por lo que los primeros prosperan contra todo acto administrativo que afecte los derechos subjetivos o intereses legítimos del recurrente y los segundos se presentan contra actos dictados en determinada materia que afecten los derechos subjetivos de los interesados y éstos no tienen plazo para deducirlos.

Por lo tanto, los recursos administrativos no reglados son aquellos cuya existencia es implícita, porque implican consecuencias de preceptos constitucionales que no fueron objeto de reglamentación por parte de la autoridad pública. Como ejemplo de lo anterior tenemos al recurso de revisión, reconsideración y queja.

De acuerdo a lo anterior analizaré por orden de importancia los siguientes recursos administrativos en el ordenamiento argentino.

2.1 RECURSO DE ACLARATORIA.

Este recurso encuentra su fundamento en el artículo 102 del Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, el cual procede una vez notificado el acto definitivo cuando existe contradicción en su parte dispositiva o entre su motivación, para que se corrijan los errores materiales, se subsanen omisiones o aclaren conceptos oscuros, siempre y cuando no importe una modificación sustancial. El escrito se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto y el plazo para la interposición del recurso a nivel Nacional es de cinco días, computados a partir de la notificación del acto de autoridad; pero a nivel provincial el plazo es de tres días. En términos generales se sigue el criterio Nacional que es de cinco días. Deberá resolverse dentro de los cinco días de presentación e interrumpe los plazos para interponer las acciones o recursos

que procedan. "Este tipo de recurso es una forma de rectificación de errores materiales ya que se tramita de oficio o a solicitud de los particulares."⁴⁵

Se trata de preclarar el acto recurrido, lo que se busca es que la autoridad corrija un error o aclare un concepto señalado.

2.2 RECURSO DE ALZADA.

Este recurso se fundamenta en los artículos 94 a 98 del R.L.N.P.A por lo que "este recurso procede contra actos de entidades descentralizadas, entidades emancipadas o empresas del Estado, en función de la tutela que el Estado ejerce sobre los mismos entes descentralizados."⁴⁶ El recurso es procedente contra actos definitivos o asimilables de entidades descentralizadas, ya sean entes autárquicos, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades mixtas o entes públicos no estatales.

El recurso debe interponerse ante el ministro en cuya jurisdicción actúa el ente autárquico, por lo que será competente para resolver en definitiva este recurso dentro del plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente de la notificación del acto impugnado, ante la misma autoridad emisora del acto, que es un descentralizado y éste lo elevará ante el superior jerárquico y si esto no se realiza el particular interpondrá la reclamación de queja por defecto en el procedimiento.

Esto es un acto propio del Poder Ejecutivo, ya que puede ejercitarlo por sí mismo o de forma delegada o desconcentrada a través de otros expedientes. El administrado tiene la opción de elegir entre la vía administrativa del recurso de alzada y la acción judicial directa. Por eso no es obligatorio el

⁴⁵ Dromi, Roberto. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Ediciones Ciudad Argentina. 1997. p. 882.

⁴⁶ *Ibidem*. p. 274.

recurso de alzada como instancia previa a la acción judicial, ya que esta acción puede intentarse directamente contra el acto lesivo del ente descentralizado. Si el administrado elige la vía administrativa, no pierde la acción judicial, pero en cambio, si opta por accionar la vía judicial, automáticamente pierde la vía administrativa.

Por lo tanto compete a los ministros de la jurisdicción en que actué el ente descentralizado (autoridad administrativa) resolver el recurso. Sin embargo, el P. E. tiene la atribución constitucional para avocarse a la resolución del recurso, o puede revocar directamente de oficio el acto impugnado que está pendiente de resolución por el ministro.

En cuanto al alcance de la resolución, los efectos de una decisión favorable al administrado respecto del acto impugnado, habilitan a revocar, modificar o sustituir el acto, excepto en el caso de los intereses creados por ley del Congreso, cuyos actos podrán ser sólo confirmados o revocados y sólo cuando se interpongan razones de interés público se habilita la modificación o sustitución. En el derecho público provincial la decisión revisora se limita a confirmar o revocar el acto impugnado, pero no lo modifica, ni lo reforma ni lo sustituye.

Así tenemos que el P. E. podrá revocar por ilegitimidad la declaración, pero no modificarla, reformarla o sustituirla; revocada la declaración procederá la devolución de las actuaciones para que la entidad dicte una nueva ajustada a derecho. Los alcances de la decisión se traducen en que se puede revocar, modificar o sustituir el acto con solamente algún intento de limitación, a la potestad de modificar o sustituir en el caso de los entes creados por ley del Congreso.

2.3 RECURSO DE APELACIÓN.

Es definido este tipo de recurso como implícito de un precepto constitucional, ya que no está regulado expresamente, pero su existencia es evidente, pues representa consecuencias jurídicas en cuanto al derecho de todo ciudadano de peticionar a las autoridades, derecho fundamentado en el artículo 14 de la Constitución Nacional.

“El recurso de mera apelación jerárquica es el que se promueve para que el superior jerárquico del autor del acto que se cuestiona, examinando este acto, lo modifique o extinga. La interposición del recurso, no habiendo disposición expresa que establezca lo contrario, debe hacerse ante el propio órgano inferior, a efecto de que éste lo otorgue o conceda y remita las actuaciones al superior. Si el recurso fuere denegado por el expresado órgano inferior, la parte interesada puede ocurrir directamente ante el superior por vía de queja.”⁴⁷

Este recurso es de carácter optativo ya que importa la petición de remisión ante el órgano inmediato superior al emisor del acto que se impugna. Por lo que existen dos tipos de apelación: la apelación menor y la apelación mayor.

La apelación puede ser menor contra actos interlocutorios o de mero trámite y la mayor contra actos definitivos o que impliquen totalmente la tramitación del reclamo y contra esta decisión no existe recurso administrativo alguno. No está prevista en la legislación nacional, sólo en algunas legislaciones provinciales.

La apelación menor procede contra actos interlocutorios o de mero trámite, emanados de una autoridad inferior a un director general o

⁴⁷ Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General. Cuarta Edición. Editorial Abeledo-Perrot. 1991. p. 685.

equivalente, pero si el acto proviene de una autoridad igual o superior el acto es irrecurrible. Este recurso es optativo, ya que se interpone después de haberse desechado tácita o de forma expresa, el recurso de reconsideración o del vencimiento del plazo del mismo.

Por lo que se interpone ante el órgano que denegó expresamente el recurso de reconsideración, dentro del plazo de cinco días computados desde el plazo de treinta días fijado para resolver el recurso de reconsideración. Ya que ha sido interpuesto el recurso, las actuaciones se elevan inmediatamente y de oficio, para que sea resuelto dentro de los quince días de recibidas las actuaciones por el director general o autoridad jerárquica equivalente, sin más sustanciación que el dictamen jurídico correspondiente.

El recurso de apelación jerárquica mayor procede contra actos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión, dictados por órganos de cualquier jerarquía. El recurso se interpone ante el órgano que denegó expresamente el recurso de reconsideración dentro del plazo de cinco días, computado desde el vencimiento del plazo de treinta días fijado para resolver el otro recurso.

De lo anterior puedo concluir que el trámite del recurso de apelación se distingue según se trate de actos interlocutorios o de mero trámite y de actos definitivos. Este recurso no es obligatorio para cumplir con el agotamiento de la vía administrativa.

Y los efectos de la decisión es irrecurrible jerárquicamente aunque el vicio puede hacerse valer posteriormente como defecto de procedimiento o indefensión que afecte la validez del acto.

2.4 RECURSO JERÁRQUICO.

Se encuentra fundamentado en los artículos 89 al 93 del R.L.N.P.A. el cual consiste en impugnar un acto administrativo ante el superior jerárquico que ha emitido el acto.

En base a lo anterior, el maestro Bielsa, considera que el recurso jerárquico "es una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico del mismo, para que modifique o revoque esa decisión, porque ya sea que lesione un derecho o un interés legítimo del recurrente, e implica un ataque a las normas legales que imperan en la administración."⁴⁸

Considerando la opinión que al respecto formula el jurista argentino Coscolluela Montaner señalando que "el recurso jerárquico es un remedio utilizado por el administrado para impugnar un acto administrativo ante el superior jerárquico de la autoridad que lo dictó, a fin de que lo revoque, modifique o sustituya."⁴⁹

Además es un recurso formal, es jurisdiccional, porque la impugnación se realiza a través de un procedimiento en el que hay pruebas, alegación y decisión sobre un derecho e interés legítimo cuya violación invoca el agraviado. El recurso puede interponerse no importando si es que se ha interpuesto el recurso de reconsideración, pues éste lleva implícito el recurso jerárquico en subsidio.

⁴⁸ Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Quinta Edición. Tomo V. Ediciones De Palma. Argentina. 1957, p. 146. Op. Cit. p. 146.

⁴⁹ Coscolluela Montaner, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición. Monografías Civitas. España. 2000. p. 345.

Para el maestro Dromi⁵⁰, el derecho positivo argentino contempla tres clases de recursos jerárquicos:

1) directos ya que son los que se interponen contra actos definitivos ante la autoridad que emitió el acto y es resuelto por el ministro;

2) implícitos surgen cuando el administrado ha optado por la reconsideración este recurso lleva implícita el jerárquico, y

3) internos ya que proceden contra actos definitivos emanados de autoridades inferiores de un ente descentralizado para que lo resuelva la autoridad superior, por lo que contra la decisión definitiva de la autoridad superior del ente sólo cabe interponer el recurso de alzada.

El recurso jerárquico se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado y se eleva dentro del plazo de cinco días al Ministerio que corresponda.

El recurso procede contra actos definitivos, por motivos de ilegitimidad e inoportunidad, emitidos por los órganos de la Administración Central, incluso desconcentrados y descentralizados. Pueden interponer el recurso jerárquico quienes ostenten un derecho subjetivo o interés legítimo.

El plazo para interponer el recurso es de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado. Si previamente se interpone recurso de reconsideración, no es necesario interponer recurso jerárquico, pues aquel contiene de pleno derecho el jerárquico en subsidio, por lo cual dentro de los cinco días y de oficio o a petición de parte, se elevan las actuaciones cuando se ha desestimado la pretensión.

Es obligatorio requerir el dictamen al órgano jurídico permanente al Ministerio correspondiente, previo a la resolución del recurso. El plazo que

⁵⁰ Dromi, Roberto. Op. Cit. p. 878.

tiene la autoridad para resolver el recurso en cuestión es de treinta días a contar desde la recepción de las actuaciones o de la presentación del alegato si se hubiere recibido prueba. La denegación tácita se produce por el sólo transcurso del plazo para resolver (silencio administrativo) sin que el interesado solicite pronto despacho, es decir, corresponde a la voluntad del recurrente dar por denegado tácitamente el recurso, pero la Administración tiene la obligación de resolver o decidir expresamente.

La diferencia entre la denegación expresa y la denegación tácita radica en el plazo, en la tácita no empieza a correr plazo alguno para proseguir con los medios impugnatorios siguientes.

El único plazo que se tiene en cuenta en el caso de silencio administrativo para accionar la vía judicial, es la prescripción. Si hay resolución favorable al administrado, los efectos de ella son la revocación o modificación del acto, por lo que puede el superior suspender la ejecución del acto a través de una resolución fundada y motivada. En este recurso los presupuestos de procedencia son: la jerarquía, la unidad de acción y la voluntad de la Administración Pública.

El recurso jerárquico se funda en la necesidad de dar al administrado un medio protector de sus derechos o intereses legítimos, teniendo el fin de hacer cumplir la ley extinguiendo el acto irregular controlando los órganos descentralizados.

Tal y como lo establece el maestro Bielsa al señalar que "el recurso jerárquico es un recurso objetivo y destinado a defender la legalidad en la administración nacional, ya que se avoca a los actos de los agentes u órganos administrativos de toda la Administración nacional, quedando excluidos los actos administrativos del Poder Ejecutivo."⁵¹

⁵¹ Bielsa, Rafael. El Recurso Jerárquico, su Institución y su Régimen Jurídico. Cuarta Edición. Ediciones de De Palma. Argentina. 1958. p. 52

Este recurso proviene del poder jerárquico y del contralor, ya que es directo porque sólo procede contra cualquier decisión que sea ejecutoria, ya sea por motivos de legalidad así por conveniencia u oportunidad.

El recurso jerárquico es una forma de extinguir o modificar una decisión ejecutoria, con la opción de accionar este tipo de impugnación se trata de excluir el ejercicio del recurso o acción judicial. Su interposición no paraliza las acciones o recursos que constituyen vías de hecho.

Existen ciertos requisitos que son necesarios para que sea admitido dicho recurso, lo más importante es que el órgano superior ejerza una función de contralor. Por consecuencia, el recurso jerárquico se aplica al acto del inferior en cuanto puede ser objeto de revisión por el superior, esta revisión debe ser hecha a petición de parte.

Luego entonces, en el derecho administrativo mexicano se llama recurso jerárquico al recurso de revisión, el cual es el más empleado por los recurrentes en virtud de que resulta más flexible dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo, por lo que se trata de un principio de derecho administrativo que el recurso jerárquico debe concederse expresamente por una ley o por un reglamento.

2.5 RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Inicialmente este recurso tiene el carácter implícito en la Constitución nacional, ya que, por no ser regulado en legislación alguna, se fundamenta en un principio jurídico que conlleva a todo ciudadano a petitionar a las autoridades (artículo 14).

Como sinónimo de oposición, reposición, revocatoria o revocación, éste se fundamenta en los artículos 84 a 88 del R. L. N. P. A. el cual es de carácter

optativo que se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto para que lo revoque, modifique o sustituya.

Si el órgano que ha dictado el acto impugnado por la reconsideración ejerció en dicho acto una potestad delegada a él por un superior jerárquico, este último puede resolver el recurso interpuesto ante el inferior, pero si la delegación de facultades ha cesado al momento de resolverse el recurso o termina luego de interpuesto pero antes de la decisión del recurso, entonces la competencia es exclusiva y obligatoria del delegante.

Y en el caso de que el acto impugnado por recurso de reconsideración hubiera a su vez sido dictado pero no hubiera delegación de facultades del superior al inferior para dictar el acto impugnado, no puede haber solicitud del órgano superior para resolver un acto del órgano inferior. El poder de mando del superior para avocarse a los actos del inferior es de origen legal, pero no procede tratándose de una atribución que el inferior hubiera tenido otorgada en forma exclusiva por el orden jurídico, tampoco es procedente si una norma expresa lo excluye.

“El plazo para interponer el recurso es de diez días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado, pueden interponerlo quienes reúnan los requisitos de capacidad y aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo”⁵²

En el término de treinta días la administración debe resolver el recurso, si no lo hace podrá considerarse denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronta resolución y el particular no está obligado a considerar que se ha producido denegación tácita, sino que puede, si quiere esperar a que se produzca una denegación expresa sin que por ello pierda derecho a seguir con otras vías de impugnación, por lo que no hay necesidad de que el recurrente

⁵² Dromi, Roberto. Op. Cit. p. p. 261-262.

pida pronto despacho para que pueda considerar negada la solicitud de recurso, ni existe tampoco término para pedir la elevación de las actuaciones.

La denegación tácita es una opción a favor del administrado, por lo tanto el particular puede en cualquier momento luego de producida la contestación tácita y antes de la denegatoria expresa dar por resuelto negativamente el recurso de reconsideración e interponer el recurso de apelación.

El recurso de reconsideración puede ser también denegado expresamente, dicha denegación expresa puede efectuarse dentro del plazo de treinta días que computa para la denegación tácita, como después de expirado el mismo. En caso de que la denegación expresa se produzca dentro del plazo de treinta días que corre para la denegación tácita, es natural que la posibilidad de que se produzca la denegación tácita queda eliminada, así como la posibilidad de computar el término para el recurso de apelación a partir de la terminación de esos días.

En este caso se produce una denegación expresa antes de los treinta días, el término para recurrir en apelación empezará a correr a partir de la notificación de dicha resolución expresa y vencido el plazo queda cerrada la vía de la apelación formal.

Puede también ocurrir que fenecido el plazo para recurrir en apelación a partir de la denegación tácita y cerrada en principio dicha vía, se produzca la denegación expresa del recurso de reconsideración; en tal caso se reabre el término para recurrir en apelación, por cinco días a partir de la notificación de la denegación expresa de la reconsideración.

El recurso se interpone para cuestionar la legitimidad y oportunidad del obrar administrativo. Si el recurso de reconsideración se interpone fuera de término, su decisión reabre el recurso jerárquico y el de apelación y es posible presentar el recurso de reconsideración a partir de la notificación de esta

decisión expresa o seguir con el recurso jerárquico subsiguiente. Se presenta ante el mismo órgano que emitió el acto, que es también el competente para resolverlo.

El recurso de reconsideración en el orden Nacional tiene el carácter de optativo, pues no es requisito previo al jerárquico de modo que el particular puede o no utilizarlo, a su elección antes de proseguir la vía jerárquica, pero es un requisito previo del recurso de apelación.

Es un recurso de importancia escasa, no sólo porque el propio funcionario dictó un acto ocasionalmente está predispuesto a cambiar su decisión ante una solicitud de reconsideración sino porque existen otros recursos más eficaces que este. Procede contra actos definitivos o que impidan totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra actos interlocutorios o de mero trámite cuando lesionen un derecho subjetivo o interés legítimo.

Es procedente contra actos emanados de cualquier órgano de la Administración, incluso contra decretos del P. E. No es procedente contra actos o medidas preparatorias ni contra hechos administrativos, ya que son impugnados a través de reclamos y denuncias ni contra el silencio administrativo porque no existen normas que autoricen a dar por denegada una petición o reclamo con el alcance de hacer procedente el recurso de reconsideración contra dicha denegación tácita, pero las normas establecen un mecanismo que permite continuar con otras vías de impugnación, si el particular lo desea, pero no parece estar contemplado que ante el silencio de la administración se pueda insistir con una reconsideración.

El término para resolver el recurso es de treinta días hábiles en caso de que no haya producción de prueba, el término se cuenta desde el día siguiente al de la interposición del recurso. Los efectos de la resolución del recurso son

dos: la confirmación del acto recurrido y la modificación del acto impugnado, o su revocación o sustitución.

Se entiende que no procede el recurso de reconsideración contra una medida que ya haya sido reconsiderada. Ahora bien, en el derecho administrativo mexicano también existe el recurso de reconsideración, pero éste más que recurso debe considerarse como ejercicio del derecho de petición ubicado en el artículo 8º de la Constitución Mexicana, que tiene como efecto la obligación de la autoridad ante quién se interpone de dar respuesta a la solicitud, pero no de que sea en sentido afirmativo.

A su vez la S. C. J. N. se ha expresado de la manera siguiente al respecto: "No es propiamente un recurso administrativo, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada mas que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar al nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita"⁵³

Al respecto, abundaremos más sobre el tema en el Capítulo V del presente trabajo.

2.6 RECURSO DE RECTIFICACIÓN.

Medio de impugnación administrativo utilizado por los administrados para impugnar las decisiones de la Administración Pública el cual ésta previsto en el artículo 101 del R. L. N. P. A. aunque no está considerado como un verdadero recurso si es aprovechado para la corrección de errores materiales o de expresión, y no a impugnar la voluntad plasmada en el acto administrativo.

⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. p. 39.

Consiste en un llamado de atención que hace el particular a la Administración para que subsane los errores o defectos que se han deslizado en la expresión de voluntad, aunque también puede ser hecha de oficio. No existe plazo para solicitarla y la resuelve el mismo órgano que dictó el acto.

Sólo se trata de una corrección que realiza la Administración Pública en cuestiones de forma, no de fondo respecto a su resolución; por tal motivo no es conveniente su interposición para motivar que la autoridad modifique el acto lesivo al gobernado. Debido a lo anterior, la mejor forma de impugnar un acto administrativo es a través del recurso de revisión, tema que abordaré a continuación.

2.7 RECURSO DE REVISIÓN.

De conformidad con el artículo 22 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos publicada en el boletín Oficial el 27 de Abril de 1972 el recurso de revisión de un acto firme procede cuando:

- 1) Resulten contradicciones en la parte dispositiva, se haya pedido o no su aclaración. Para deducir este recurso, con este fundamento, no bastará que exista contradicciones entre unos considerandos y otros, o entre los considerandos y la parte dispositiva, siendo necesario que la contradicción exista en la misma parte dispositiva; o bien si hay dos causas contenciosas administrativas, seguidas por las mismas partes y con idénticos fines aunque sean distintos actos del poder administrador se dictaran sentencias contradictorias.
- 2) Después de dictado el acto se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia se ignoraba o no se pudieron presentar como prueba por fuerza mayor o por obra de tercero.
- 3) Haya sido dictado un acto basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de emanado el acto.

- 4) Haya dictado el acto mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

El recurso deberá interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes de notificado en el caso de que resulten contradicciones en la parte dispositiva, se haya pedido o no su aclaración. Deberá interponerse la revisión dentro de los treinta días en los casos de falsedad, violencia o descubrimiento de documentos falsos o sea comprobada la irregularidad del acto. Este tipo de impugnación no ha tenido auge considerable a nivel Nacional, ya que sólo fue regulado en algunas Provincias.

En este medio impugnativo las razones para impugnar son trascendentales, ya que tienen origen en vicios fuera del juicio y siempre antes de la promoción del recurso.

Por lo que respecta en el derecho administrativo mexicano el recurso de revisión se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que dictó la resolución para que revise la oportunidad o legalidad de la misma, contra sentencias definitivas o interlocutorias de cuyo conocimiento se avoca la autoridad que emitió la resolución recurrida, tema que abordaré en el Capítulo V del presente análisis.

Fundamentalmente el objetivo sustancial es la anulación del acto, toda vez que resulta eficaz la sustanciación del mismo para lograr la revocación del acto impugnado a través de la sustanciación ante el superior jerárquico.

CAPÍTULO III

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO ESPAÑOL.

Este país tiene una legislación muy variada en esta materia administrativa, ya que se trata de abrir una vía para revisar y corregir la actividad administrativa ante la propia autoridad a instancia de los particulares lesionados en sus derechos e intereses legítimos. La exigencia de una vía previa de recurso o reclamación ante el autor de un acto como requisito para acceder al sistema contencioso administrativo. En este capítulo analizaré las clases de recursos más solicitados por los particulares a efecto de revocar la acción administrativa que lesiona sus derechos subjetivos. Como una somera clasificación, de los recursos administrativos en el derecho español, el eminente jurista español Cerdón Moreno⁵⁴, considera que los recursos se clasifican de la siguiente manera:

- a) DEVOLUTIVOS.- Son el tipo de recursos de los cuales conocen de ellos un órgano judicial distinto al mismo que dictó la resolución recurrida. En el ámbito contencioso administrativo, son recursos devolutivos todos, excepto el de súplica.
- b) ORDINARIOS.- Son aquellos recursos que se admiten con carácter general, siempre que la resolución recurrida cause un perjuicio al recurrente (vrg. Apelación).
- c) EXTRAORDINARIOS.- Son los recursos que tienen limitado tanto el número de resoluciones recurribles (sólo las legalmente previstas) como los motivos o causas en que pueden fundarse; como el recurso de casación.
- d) EXCEPCIONALES.- Son los recursos que pueden interponerse frente a las sentencias firmes, como el recurso de revisión.

⁵⁴ Cerdón Moreno, Faustino. El Proceso Contencioso-Administrativo. Segunda Edición. Editorial Aranzandi. España. 2001. p. p. 213-214.

Pero este tipo de clasificación no es la única, ya que el derecho español es vasto en cuanto a la proliferación de doctrinas así como de juristas, ya que no puedo omitir la clasificación de los recursos administrativos que realiza el maestro Ayala Muñoz⁵⁵, que los agrupa de la siguiente forma:

- a) ORDINARIOS.- En este caso es el de alzada y el de reposición, ya que su objeto es la impugnación de un acto administrativo por motivos de nulidad o anulabilidad, cualquier infracción del ordenamiento, incluida la desviación de poder, abre esta vía. (fundamentado en el artículo 62 y 63 de L. R. J Y P. A. C.)
- b) EXTRAORDINARIOS.- Se funda exclusivamente en alguno de los motivos que la ley señala, sin que pueda ampararse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. (vrg. Revisión).
- c) ESPECIALES.- Aquellos en los que ocurra alguna singularidad (ratlone materia) del órgano competente para resolver el procedimiento, que aconseja otorgarles una regulación específica. Su regulación se encuentra en disposiciones ajenas a la L. R. J. y P. A. C. (vrg. El recurso de súplica.)

Aunque no se trata de realizar una serie de clasificaciones de los recursos administrativos, es preciso señalar algunas de ellas, por lo que la finalidad del presente análisis consiste en precisar las características de los recursos más empleados por los particulares para el efecto de impugnar los actos de la Administración Pública que a continuación señalaré.

3.1 RECURSO DE ALZADA.

Establecido en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. TITULO VII. De la revisión de los

⁵⁵ Ayala Muñoz, José M. Et. Al. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. Editorial Arenzandi. España. 2000. p. p. 721-722.

actos en vía administrativa. Capítulo II. Recursos administrativos. Sección segunda. Recurso de Alzada. Artículos 114 y 115.

Es un procedimiento ordinario de revisión en el cual se pretende la revocación o modificación de un acto o de una disposición administrativa por un órgano superior de aquel que dictó el acto o la disposición. Tiene su fundamento en una relación jerárquica entre el órgano que dictó el acto y aquel ante el cual se recurre, otras veces se basa en una relación de tutela y supremacía.

Es un procedimiento autónomo donde hay una posibilidad de revisión del acto administrativo a instancia de parte que da lugar a un órgano superior del que dictó el acto impugnado.

Se podrá interponer este recurso en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas con respecto a los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

Debido a que se trata de combatir en alzada los actos que pongan fin a la vía administrativa, ante el órgano superior jerárquico del que los dictó, se impugnan actos administrativos de las Administraciones Públicas y cualesquiera otros que, en el seno de éstas, actúen con autonomía funcional, se considerarán dependientes del órgano al que estén adscritos, o en su defecto, del que haya nombrado al presidente de los mismos.

Es un recurso ordinario a través del cual se pretende que una autoridad superior revise y corrija o anule la decisión del órgano inferior.

Es considerado como recurso ordinario porque es común en la Administración del Estado, porque hay una necesidad de darle una oportunidad al órgano superior de que revise las decisiones de los órganos inferiores y agilizar de esa forma la vía administrativa para llegar a una resolución que cause estado y permitir el acceso a la vía contenciosa, ya que esta relación surge entre dos o más niveles de jerarquía, pero este recurso no tiene sentido de que se aplique como único recurso contra actos de entes locales debido a la existencia de más medios de impugnación en la L. R. J. A. P. P. A. C. toda vez que existen medios eficaces para realizar la debida defensa ante la Administración Pública, recursos que a continuación explicaré.

3.1.1 RECURSO DE ALZADA JERÁRQUICO.

Se llama recurso de alzada jerárquico y encuentra su fundamento en los artículos 114 y 115 de la L. R. J. A. P. P. A. C. ya que éste se interpone ante el órgano superior, aunque también puede interponerse ante el órgano inferior a quien la Ley le impone la obligación de remitir la impugnación, porque tiene que informar el escrito de recurso y remitirlo al superior con una copia completa y ordenada del expediente en el plazo de diez días hábiles.

El maestro García de Enterría establece que este recurso "se fundamenta en la anulabilidad o nulidad de un acto administrativo, ya que sólo se trata del principio de que nadie puede ir en contra de sus propios actos, por lo que la jurisprudencia suele aplicar este principio contra la Administración que contra el recurrente porque los defectos o vicios del acto administrativo son imputables a la autoridad y motivo por el cual el recurrente se ve facultado para impugnar."⁵⁸

⁵⁸ García de Enterría, Eduardo. Et. Al. Curso de Derecho Administrativo II. Sexta Edición. Editorial Civitas. España. 1999. p. 527.

Ahora bien, el plazo para la interposición del mismo es de un mes si el acto fuera expreso, pero en el caso de que no lo fuera, el plazo será de tres meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Si transcurre el plazo y no se recurre en alzada, entonces, la resolución será firme a todos los efectos, por lo que el plazo máximo para dictar y notificar dicha resolución será de tres meses, por lo que se podrá considerar desestimatorio este recurso.

Contra la resolución emitida en un recurso de alzada no cabe otro recurso más que el recurso extraordinario de revisión cuando se haya dictado un acto firme porque sobrevenga de un error de hecho que resulte de documentos incorporados al expediente.

Generalmente, la determinación del órgano superior jerárquico es considerar el criterio de la dependencia inmediata, donde el superior jerárquico es aquel que está vinculado a otro por relaciones de obediencia y de responsabilidad, para lo cual es necesario estar a lo que dispongan las normas de organización.

Se trata de un recurso de anulación de carácter optativo impugnando en un plazo de tres meses un acto viciado emitido por la Administración Pública, previo al recurso extraordinario de revisión.

3.1.2 RECURSO DE ALZADA NO JERÁRQUICO.

Este medio de impugnación se fundamenta en los artículos 114 y 115 de la L. R. J. A. P. P. A. C. cuya regla general es la de que no cabe recurso de alzada ante otra Administración Pública distinta contra los actos de las corporaciones locales más que el recurso extraordinario de revisión en contra

de actos firmes en vía administrativa, fundamentado en el artículo 118 fracción I de la Ley 4/1999 de la L. R. J. A. P. P. A. C.

Es utilizado para impugnar decisiones de comunidades autónomas españolas, ya que la actual Constitución Española (aprobada por la Cortes el 31 de octubre de 1978) organiza territorialmente el Estado en municipios, provincias y regiones (conocidas como comunidades autónomas) y todas son organizaciones públicas territoriales que gozan de autonomía para gestionar sus intereses.

Esto surge por la interposición de un recurso en contra de los actos administrativos emitidos por comunidades autónomas que causan perjuicio al particular, sin la necesidad de que conozca una autoridad superior, ya que estas comunidades carecen de superior jerárquico, es posible que puedan conocer autoridades con facultades similares a las autónomas para resolver el recurso de alzada interpuesto.

Por lo que la finalidad de este recurso es impugnar un acto administrativo emitido por comunidades autónomas que carecen de superior jerárquico agravando al particular tal decisión, resolviendo una autoridad similar a la responsable.

3.2 RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Medio de impugnación fundamentado en la Ley 29/1998. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. TITULO III Y IV.

Esta Ley trata de superar el restringido concepto del recuso contencioso administrativo como una revisión judicial de los actos administrativos previos, es decir, como un recurso del acto y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración,

pero al mismo tiempo se trata de diferenciar las pretensiones que pueden deducirse en cada caso, por lo que resulta evidente la diversidad de actuaciones y omisiones que pueden ser objeto del recurso ya que no permiten crecer a éste como una acción procesal uniforme; además de que admite modulaciones de relieve en función del objeto sobre el que recae.

Por razón de su objeto, el jurista español Ortega Álvarez⁵⁷ señala que éste se dirige a obtener de la Administración Pública, a través de la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no interviene el mecanismo del silencio administrativo; por lo anterior, expresa que existen cuatro modalidades del recurso a saber:

- a) el tradicional dirigido contra actos administrativos, ya sean expresos o presuntos;
- b) el que de manera directa o indirecta, versa sobre la legalidad de alguna disposición general, que precisa algunas reglas especiales;
- c) el recurso contra la inactividad de la Administración; y
- d) el que se interpone contra actuaciones materiales constitutivas en vías de hecho.

También es admisible este recurso contra el silencio de la Administración y sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en la misma. Además de la impugnación directa de las disposiciones de carácter general, es admisible la de los actos que produzcan en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a derecho.

El artículo 25 de la L. J. C. A. establece que:

" 1) el recurso contencioso administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de

⁵⁷ Ortega Álvarez, Luis. Et. Al. Derecho Administrativo. Normas Básicas. Editorial Lex Nova. España. 2000. p. 556.

la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la posibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos y;

2) También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vías de hecho, en los términos establecidos en la Ley.”

La falta de impugnación directa en una disposición legal o la desestimación de un recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación. No es admisible este recurso respecto de actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no ser recurridos en tiempo y forma.

Los interesados podrán interponer el recurso administrativo cuando:

1) La Administración no dé cumplimiento a un acto convenio administrativo por la prestación concreta favor de una o varias personas, esto es, inactividad de la Administración, o

2) cuando la Administración no ejecute sus actos firmes o no conteste en un plazo de diez días a las pretensiones de los interesados en vía de hecho.

La interposición del recurso se inicia con un escrito citando el acto recurrido en vía de hecho, solicitando que se tenga por interpuesto el mismo, al cual acompañarán los documentos necesarios para acreditar la personalidad del recurrente o legitimación del actor y los datos que son necesarios para identificar el objeto del recurso.

El plazo para la interposición del recurso será de dos meses contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuere expreso; pero en el caso de que se trate de un acto tácito, el plazo será

de seis meses y se contará a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el acto presunto. Si el recurso se dirige en contra de una vía de hecho, el plazo será de diez días si no hubiere requerimiento.

Se trata de dar inicio a un proceso jurisdiccional, en cuanto a la impugnación del acto viciado de ilegalidad esgrimido por la autoridad por la falta de contestación a una petición del particular a la Administración Pública. Este recurso jurisdiccional es una vía eficaz para obligar a la Administración a ejecutar sus actuaciones. Pero aún el particular tiene a su alcance otro medio de impugnación similar en eficacia jurídica en contra de la Administración Pública, el cual analizaré a continuación.

3.3 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

Es un medio de impugnación regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, L. R. J. A. P. P. A. C., reformada por la Ley 4/1999 del 13 de enero. TITULO VII. De la revisión de los actos en vía administrativa. Capítulo II. Recursos Administrativos. Sección segunda. Recurso Extraordinario de Revisión. Artículos 118 y 119. Cuya procedencia consiste en lo señalado por el jurista español García Trevijano en que "frente a los actos firmes que por haber agotado la vía administrativa ya no admiten un recurso ordinario como contra los que no se hayan interpuesto recurso administrativo en plazo"⁵⁶

Esta Ley 4/1999 establece una regulación muy abierta en este recurso, buscando un mejor manejo, operándolo de la mejor manera posible, permite un mayor número de casos de procedencia para interponer el recurso en estudio, pero no altera su esencia; ya que se pueden impugnar los actos firmes en la vía administrativa, ante el órgano administrativo que lo dictó, que también será competente para su resolución, cuando concurren alguna de las siguientes causas que señala el artículo 118 de la citada ley:

⁵⁶ García-Trevijano Garnica, Ernesto. El Recurso Administrativo Extraordinario de Revisión. Segunda Edición. Monografías Civitas. España. 2001. p. 37.

a) que al dictar el acto se hubiere incurrido en error de hecho, resultante de los propios documentos incorporados al expediente, pero esta Ley no exige que este error sea manifiesto, ya que pueden impugnarse actos tácitos.

Ahora bien la L. R. J. A. P. P. A. C. describe que basta con que aparezcan o se aporten documentos de valor esencial para la resolución del asunto, que aunque sean posteriores evidencien el error de la resolución recurrida.

b) Otro motivo es manifiesto particularmente porque en la resolución hayan influido documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme antes o después de la misma además de que dicha resolución se hubiera dictado por causa de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación, fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en una sentencia judicial firme.

Por lo que el recurso de revisión ha sido modificado en cuanto a los motivos que lo justifican y se ha convertido en un recurso común no jerárquico, que permite un control a posteriori de las cuestiones de hecho sobre las que se asienta la resolución recurrida. Toda vez que puede interponerse en plazos demasiados amplios como por ejemplo un plazo de cuatro años siguientes a la fecha posterior de la notificación, si el recurso se funda en un error de hecho en documentos integrados al expediente. Contrariamente existen plazos de tres meses si el recurso se funda en restantes motivos, por lo que inicia desde que se tuvo conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial queda firme.

El recurso de revisión está relacionado con el derecho de los interesados para solicitar en cualquier tiempo la declaración de nulidad de actos o la rectificación de errores materiales o aritméticos. En lo referente a la Autoridad que pueda conocer del acto se trata de la autoridad superior del que dictó el acto recurrido; por lo que también puede ser la autoridad que dictó el acto.

El plazo que tiene la autoridad para resolver el recurso es de tres meses aproximadamente si no quedaría la posibilidad de accionar la vía contenciosa administrativa por silencio administrativo. Para su resolución sólo se tomarán en cuenta los motivos de revisión argumentados y no cualquier otro vicio susceptible de ser utilizado por otro recurso. Este es un recurso previsto para remediar situaciones de injusticia notoria producida por actos firmes, en los casos en que han transcurrido plazos para interponer recursos ordinario o especial que pudiera corresponder, o contra los actos que pongan fin a la vía administrativa.

El órgano competente para la resolución del recurso debe pronunciarse no sólo en la procedencia del recurso, sino también sobre el fondo del asunto; si la autoridad, en el plazo de tres meses no ha dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía contenciosa-administrativa.

El recurso de revisión tiene como característica de que sea extraordinario y excepcional. El carácter de extraordinario se atribuye a que únicamente podrá interponerse bajo de alguna de las causas de procedencia que establece el artículo 118 fracción I de la L. R. J. A. P. P. A. C.

A través de este recurso no podrá plantearse de nuevo cuestiones que debían ser objeto propio de otros recursos ordinarios. No pueden reabrirse plazos ya fenecidos a través de éste, pero si concurre alguna de estas causas, se tendrá que revisar de fondo este asunto resolviendo lo que a derecho proceda. "El carácter excepcional se debe a que debe ser objeto de una interpretación estricta que excluya cualquier aplicación expansiva"⁵⁹.

⁵⁹ Ibidem. p. 120.

El objeto del recurso extraordinario de revisión es alcanzar un mayor grado de justicia material. Se entiende que este recurso podrá interponerse contra un acto firme debido a que no se ha interpuesto recurso administrativo en dicho plazo, por lo que ese acto quedará firme y no pueda ser recurrido a través de la vía contencioso administrativa, debido a que se exige previamente agotar esta vía.

La resolución del recurso de revisión será impugnabile ante la jurisdicción contenciosa administrativa, pero en sede jurisdiccional no podrá reabrirse la cuestión de fondo, sino que el objeto del proceso deberá ceñirse a determinar si el acto impugnado concurre con alguna causa de procedencia, por lo que el órgano que dictó el acto impugnado en revisión es competente para la resolución del recurso.

El órgano competente en aquellos casos en que el acto es previamente recurrido en alzada y el recurso de revisión se presenta una vez negado el recurso de alzada.

“El artículo 118 fracción I de la L. R. J. A. P. P. A. C. debe interpretarse en el sentido de que el órgano competente para resolver el recurso de revisión lo es el superior jerárquico del que dictó el acto por el que se desestima el recurso de alzada.”⁶⁰

En relación con el recurso de revisión mexicano, éste procede en contra de actos que ponen fin al procedimiento administrativo y a los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos, pero el plazo de interposición es de quince días hábiles siguientes a la notificación del acto impugnado, es decir, el recurso extraordinario de revisión tiene mayor ventaja contra los actos administrativos definitivos, ya que puede interponerse aún después de cuatro años de notificada la resolución en

⁶⁰ Ortega Álvarez, Luis. Et. Al. Op. Cit. p. 359.

la que hayan influido testimonios o documentos falsos. Tema que ampliaré más adelante.

3.5 RECURSO DE REPOSICIÓN.

Medio de impugnación establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, L. R. J. A. P. P. A. C. reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. TÍTULO VII. De la revisión de los actos en vía administrativa. Capítulo II. Recursos administrativos. Sección segunda. Recurso potestativo de reposición. Artículos 116 y 117.

Este recurso se interpone contra los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa ante el mismo órgano que dictó el acto o bien, pueden ser impugnados directamente ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo. Puesto que no podrá interponerse recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya negado la admisión del recurso de reposición.

Los actos administrativos por los cuales procede este tipo de recurso son los actos que pongan fin a la vía administrativa ante el mismo órgano que emitió el acto o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

En el caso de que se recurran actos expresos la interposición del mismo será de un mes, pero tratándose de actos tácitos o presuntos, actos no manifestados por escrito y disposiciones de carácter general así como actos de fiscalización el plazo será de tres meses y se computarán a partir de que sea conocido dicho acto. Transcurridos estos plazos si podrá interponerse recurso contencioso administrativo sin perjuicio de que también se tramite el recurso extraordinario de revisión.

Resulta lógicamente que contra la resolución que resuelva este recurso no podrá interponerse otra vez el recurso de reposición. Transcurrido el plazo, el recurso es en principio, inadmisibile, sin embargo la ley ha minorizado los rigores de este recurso ya que estableció que si han existido omisiones que consisten en que dicho recurso como es preceptivo, es decir, establecido en una ley, la autoridad demandada poder denunciar esta omisión y el Tribunal requerirá al demandante para que lo formule en diez días en su escrito.

También llamado en el derecho administrativo mexicano recurso de reconsideración, ya que no es considerado propiamente como recurso administrativo en comparación con este recurso en el derecho español; ya que éste opera cómo medio de impugnación del acto que afecta al gobernado que es interpuesto previamente al juicio de garantías atendiendo al principio de definitividad, pues a través de éste se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo octavo de la Carta Magna, análisis que se realizará en otro capítulo.

3.6 RECURSO DE REVOCACIÓN.

Es un medio de impugnación ordinario a través del cual las partes (particulares, terceros o autoridades demandadas) reclaman providencias o acuerdos de trámite dictados por el propio tribunal, fundamentándolo en el artículo 105 de la L. R. J. A. P. P. A. C. fracción I que consiste en que **"...las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico."**

A través de éste se establece que las Administraciones Públicas podrán revocar sus propios actos desfavorables al administrado, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea

contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. Así mismo podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticas existentes en sus actos.

Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes. Como se puede observar, el plazo para lograr la revocación no existe, ya que se tiene que atender a las circunstancias del acto desfavorable al particular.

Por lo anterior, este recurso también es conocido como recurso de reconsideración o revisión ya que se interpone contra sentencias definitivas o interlocutorias ante la misma autoridad que emitió la resolución recurrida, para el efecto de sustituir un acto por otro, resultado de la facultad potestativa de la autoridad.

A continuación analizaré otro medio de impugnación aprovechado por los particulares en el ámbito administrativo.

3.7 RECURSO DE SÚPLICA.

Es un medio de impugnación ordinario ya que procede en contra de resoluciones que traten la acumulación, ampliación y tramitación del recurso contencioso administrativo. Fundamentado en la ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la J. C. A. cuyo artículo 79 establece que "podrá interponerse el recurso de súplica en contra de las providencias y los autos no susceptibles de apelación, sin perjuicio de que se lleve a efecto la resolución impugnada, excepto que el órgano jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, acuerde lo contrario. "

Pero no es admisible este recurso en contra de resoluciones expresamente exceptuadas del mismo en esta ley, ni contra los autos que resuelvan los recursos de súplica, los de aclaración y las solicitudes de revisión de diligencias de ordenación.

Este recurso se interpone en el plazo de cinco días a partir desde el día siguiente al de la notificación de la resolución impugnada. Interpuesto el recurso en tiempo y forma, se correrá traslado del escrito a las demás partes, por un término de tres días, a fin de que puedan Impugnarlo si así lo convienen, transcurrido el plazo el órgano resolverá por auto dentro del tercer día.

3.8 EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Esta figura jurídica dentro del derecho administrativo es considerada por el jurista Álvarez Gendín "...no como una presunción de actividad administrativa, sino una responsabilidad para la autoridad obligada a dictarlo en determinados plazos promoviéndose a una Institución judicial o administrativa superior que obligue a la inferior a resolver, bajo tal responsabilidad, pues puede dejar indefenso indirectamente al particular, que se le ata de pies y manos al no obtener una decisión satisfactoria."⁶¹

Originariamente se procura su manejo para combatir la negligencia resolutive de la administración facilitando la vía judicial. La falta de medios de la administración, la falta de espíritu de servicio de los funcionarios y el miedo a resolver de forma expresa están detrás de la mayor parte de la inactividad de la administración.

"Por lo que el silencio es la respuesta mas adecuada de la cual dispone la administración para replicar a tantas solicitudes, que según así lo cree, son

⁶¹ Álvarez Gendín y Blanco, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo IV. Ediciones Bosch. España. 1977. p. 57

impertinentes o infundadas y que agoblan a algunos servicios y sobre los que no tienen la obligación estricta de resolver."⁶²

Anteriormente el silencio tenía el carácter positivo y negativo en unas u otras materias determinadas por la Administración Pública, regulado en la ley 30/1992 que cayó en la ingenuidad de atacar con simples enredos procesales y medidas represivas todo silencio o inactividad administrativo. Para esto se mantuvo la obligación de resolver en forma expresa, así como la imposición de un plazo de resolución de los expedientes, el cual consiste en el plazo de tres meses, aunado a la prórroga de otros tres meses para resolver cualquier petición. Este silencio de la administración no lleva a otro sitio más que a un recurso contencioso administrativo contra la administración.

La ley 4/1999 de modificación de la ley 30/1992 prescribe que las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas para efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con la indicación de los plazos máximos y la duración de los mismos, así como los efectos que produzca el silencio administrativo.

Como fundamento de la figura jurídica del silencio administrativo tenemos que la solicitud tramitada siguiendo el procedimiento de ejercicio del derecho de petición del artículo 29 Constitucional.

Art. 29.

1) Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley y;
2) Los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a su legislación específica."⁶³

El Silencio Administrativo procede contra actos presuntos, para lo cual la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 disponía en su artículo 94 que "entender que el transcurso de tres meses sin contestar a una petición, seguida

⁶² Parada, Ramón. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. España. 1999. p. 178.

⁶³ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

de la reclamación del interesado y el transcurso de otros tres meses mas sin resolver, implicaba la desestimación de la petición a los efectos de la interposición de los siguientes recursos administrativos y jurisdiccionales.⁶⁴

En el silencio negativo la solicitud tramitada siguiendo el procedimiento de ejercicio de derecho de petición del artículo 29 Constitucional, cuando no se resuelvan los recursos administrativos dentro del plazo establecido para ello, toda vez que el recurso se haya interpuesto contra la desestimación presunta de una solicitud por el simple transcurso del plazo, se entenderá desestimado el recurso si llegado el plazo de resolución este órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo. La ley 4/1999 de modificación de la ley 30/1992 sigue admitiendo la técnica del silencio administrativo como sustitutiva de la resolución expresa estableciendo un régimen diferente para los procedimientos, según hayan sido iniciados a solicitud de los interesados.

Por lo tanto cuando se estima el silencio administrativo, éste tiene los efectos legales para considerar al acto administrativo finalizador del procedimiento.

Cuando ha sido denegada la pretensión solicitada a través del silencio administrativo puede admitirse una revocación de la denegación y la aceptación de la pretensión del interesado por resolución expresa.

El silencio administrativo se demuestra con el certificado que acredite el silencio producido y que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver por lo que deberá emitirse en un plazo máximo de quince días. Este documento se solicita a la Administración y con esto el gobernado acredita haberlo intentado con la sola exhibición de los escritos en que se solicitó dicho certificado.

⁶⁴ Segovia de la Concepción, Bella. Et. Al. Normas del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Editorial Bosch. España. 1999. p. 68.

Esto es un medio más de prueba de que la Administración, lo que no resolvió en meses (seis meses) ahora debe certificar y admitir en su contra en determinado periodo de tiempo su negligencia administrativa. Ahora bien, el silencio administrativo mexicano es una institución jurídica muy propia del derecho administrativo, ya que se trata del simple silencio de una autoridad por la falta de respuesta a una instancia o petición que tiene el efecto de provocar una responsabilidad de la Administración.

El tiempo que tiene el recurrente para que presuma desestimada su petición es de cuatro meses, de conformidad con el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al establecer que "no podrá exceder de cuatro meses para que la autoridad administrativa resuelva lo que le corresponda. Transcurrido ese tiempo se entenderá que está en sentido negativo su petición formulada".

Y también se considera al silencio administrativo en sus dos vertientes: positivo y negativo, al igual que en el silencio administrativo español, legislativa y doctrinalmente, se reclama el silencio en sentido negativo, tema que analizaré en otro capítulo.

CAPÍTULO IV.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO FRANCÉS.

El procedimiento administrativo ocupa un lugar muy especial en el Derecho Administrativo Francés, desde el punto de vista legislativo, jurisprudencial y doctrinal, aunque no exista un Código Administrativo, el juez ha regulado muy bien los asuntos que los particulares le presentan para atacar los actos de la Administración.

Acertadamente el profesor Barnés Vázquez señala que "les corresponde a los jueces adivinar lo que cambia, lo que permanece, lo que representa y constituye el estado actual del Derecho Administrativo."⁶⁵

El objeto para realizar una impugnación es un acto administrativo, el cual es un acto jurídico unilateral de la Administración que se impone a los administrados, por lo que el objetivo es la decisión ejecutoria con la que se expresa el hecho de que la decisión administrativa destinada a los administrados les reconoce este derecho, se los niegue o cree una obligación a su cargo. Y la Administración se beneficia, por lo que respecta a estos actos ya que se ejerce su autotutela, es decir, la Administración actúa por propia iniciativa y en la forma y en el sentido que más le convenga, y se asimila la decisión desestimatoria de un acto a través del silencio de la administración, toda vez que hay un plazo de cuatro meses durante el cual la Administración no emite respuesta alguna al particular.

Y este acto se somete a pocas reglas de procedimiento y es susceptible de impugnación a través de un recurso contencioso ante las jurisdicciones administrativas, y excepcionalmente ante un juez ordinario, sobre todo en

⁶⁵ Barnés Vázquez Javier. Op. Cit. p. 355.

casos de vía de hecho o de atentado a una libertad fundamental o al derecho de propiedad viciado por una ilegalidad.

Entre los recursos contenciosos ante el juez administrativo está el recurso de anulación por exceso de poder, que es el más utilizado y el que más ha contribuido a evidenciar las fallas de los actos administrativos así como los vicios que puede contener dicho acto.

Con el derecho a la defensa que tiene los administrados la posibilidad de un recurso administrativo incluso sin base legal, ha sido reconocida como principio general de derecho por el Consejo de Estado.

Ya se sabe que los recursos administrativos sólo se pueden plantear ante el juez administrativo una vez producido un acto. Un particular que ha sido dañado por la Administración (a su juicio) no puede ir directamente ante el juez administrativo para exigir una reparación, antes debe obtener una resolución de la Administración donde le ha rechazado sus pretensiones valederas en un procedimiento.

Doctrinalmente, el Jurista español Sarmiento Acosta señala que existen tres clases de recursos administrativos "...los recursos de reposición, (también llamados gratuitos) que se plantean ante la autoridad que dictó el acto; los recursos de alzada (los llamados jerárquicos) que se presentan ante el superior jerárquico del órgano que adoptó la decisión y los recursos ante órgano que ejerza la tutela. Por lo que con esto se comprueba que existen diversos regímenes porque de un lado están los flexibles, a los que corresponde al derecho común, que se formulan sin excesivos rigores formales."⁶⁶

⁶⁶ Sarmiento Acosta Manuel. Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa. Monografías Civitas. España. 1996. p. 369.

El recurso administrativo se admite en condiciones muy favorables para el recurrente por la ausencia de requisitos formales (ya que no es necesario que sea formulado por escrito) la inexistencia de plazo y de obligación; en el caso de recurso de alzada de dirigirse al superior inmediato.

El administrado puede invocar todo medio útil, jurídico o no, susceptible de atacar el problema a la Administración o hacerle modificar el acto, por lo que ésta no está vinculada a ninguna regla de procedimiento. El recurso administrativo conduce una decisión ejecutiva y no a un acto jurisdiccional, en todo caso esta resolución debe satisfacer los requisitos generales de los actos unilaterales; tenemos que la derogación o anulación del acto por su autor, su superior jerárquico o la autoridad de auto tutela sólo es posible en las condiciones ordinarias del plazo (en el recurso contencioso) y teniendo en cuenta los efectos sobre terceros (principio de derechos adquiridos).

Por lo que respecta al maestro Goerges Vedel,⁶⁷ éste considera que existen dos clases de recursos administrativos:

- a) De gracia: toda vez que existen de pleno derecho e incluso a falta de textos, ya que se interpone ante la misma autoridad que ha tomado la decisión con la intención de conseguir de ella su reforma o anulación.
- b) Jerárquico: es el que se interpone ante una autoridad superior a la que ha adoptado el acto recurrido abierto de pleno derecho.

Aunado a lo anterior, el superior jerárquico cometería un exceso de poder amparándose en el hecho de considerarse vinculado por la decisión de su subordinado, toda vez que el recurso jerárquico está en condiciones de ejercerse.

⁶⁷ Vedel, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de la sexta edición francesa. Biblioteca Jurídica Agullar. Francia. 1987. p.371.

La resolución adoptada en el recurso administrativo puede ser diferida al juez mediante el recurso contencioso, a condición de que el plazo de este recurso no se hubiese agotado en el momento en que el recurso administrativo fue planteado.

Se observa una vez más la interdependencia entre los dos tipos de recursos, si la interposición del recurso administrativo interrumpe el plazo del recurso contencioso ello no podrá producirse más de una vez, no es posible en lo concerniente a la prórroga del plazo plantear en un mismo litigio dos recursos de reposición o un recurso de reposición y otro de alzada o dos recursos de alzada.

Y para que el plazo de dos meses pueda ser prorrogado es necesario que el recurso administrativo haya sido debidamente interpuesto, es decir, haya satisfecho los requisitos necesarios ante el órgano competente.

Entre las decisiones adoptadas a los recursos administrativos, las más comunes son las resoluciones desestimatorias tácitas, es decir, el silencio administrativo.

"El recurso administrativo en Francia tiene su fundamento jurídico en una práctica administrativa y contenciosa que se apoya en las normas relativas al plazo para la interposición del recurso por exceso de poder y de la decisión implícita desestimatoria."⁶⁸

Por lo que el Consejo de Estado ha declarado que el recurso administrativo es siempre posible, excepto que exista una norma que disponga lo contrario y en algunas normas específicas se regulan procedimientos particulares de los recursos administrativos, los cuales se pueden interponer en esos ámbitos sectoriales y en los términos que las normas prescriban.

⁶⁸ Barnés Vázquez, Javier. Op. Cit. p. 387.

Estos recursos administrativos son considerados instrumentos que tienen indudables ventajas, tanto para el particular como para la administración pública. No hay ninguna normativa general que regule los recursos administrativos en general. Por lo que a continuación haré un breve estudio referido a los recursos administrativos más utilizados por los particulares contra los actos de la administración.

4.1 RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE DERECHO COMÚN.

Carecen de una regulación precisa y sistemática y son concebidos como una regla al procedimiento. Asimismo, las clases de recursos administrativos son los tipos de recursos análogos a los tradicionales recursos de alzada y de reposición en España.

Existen los recursos de reposición (llamados gratuitos) que se interponen ante la autoridad que dictó el acto y los recursos de alzada (jerárquicos) que se interponen ante la autoridad superior que ha dictado el acto administrativo recurrido.

No tienen que estar previstos en ninguna norma y son calificados por la jurisprudencia como recursos facultativos. Cualquier persona puede interponer el recurso contra un acto para que le reconozca un derecho u obtenga una ventaja, por lo que tiene que realizar sus respectivos alegatos que considere necesarios, ya sean de legalidad u oportunidad. No existen demasiados rigores formales ya que los recursos de gracia o jerárquicos pueden ser de forma oral o pueden no estar firmados, además de que no hay un plazo concreto prefijado y el recurso puede ser presentado no sólo por el interesado, sino también por un tercero en representación del mismo.

Se debe interponer el recurso ante el órgano que dictó el acto o también directamente ante el superior jerárquico e interrumpir el plazo para la

interposición del recurso contencioso. Si es admitido el recurso por cumplir con los requisitos señalados la autoridad debe abrir un procedimiento de carácter impugnatorio en el que se procede al examen del asunto planteado y después la autoridad competente comprueba que el procedimiento previo en el cual se produjo el acto se realizó de forma regular, dictará una resolución en vista del expediente presentado. En el plazo de seis meses debe recaer una resolución al recurso interpuesto por la autoridad competente. Además también puede deducirse una resolución no favorable al particular a través del silencio administrativo si transcurren cuatro meses desde la formulación del recurso sin resolución.

En la resolución el órgano competente puede pronunciar motivos de oportunidad y de legalidad, pero el poder de este órgano resolutorio está limitado cuando se trata de actos declarativos de derechos, ya que no puede revocar este tipo de actos excepto que el acto sea ilegal y que esa ilegalidad sea motivo de revocación así como de anulación porque en caso contrario no es posible la revocación del acto, porque no es admisible revocar el acto declarativo de derechos por motivos de oportunidad o cuando se haya pasado el plazo para la interposición del recurso contencioso. Pero si el acto administrativo no es declarativo de derechos es posible su anulación en cualquier momento.

4.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES.

Están previstos de manera expresa en una norma jurídica específica en materia de contribuciones y recaudación de créditos públicos, resultando un procedimiento peculiar, particularmente llamados recursos de tutela y recursos de control. Los recursos de tutela son especiales porque se presentan ante órganos administrativos que ejercen una tutela sobre el órgano que ha dictado el acto.

Los recursos de control son los que se dirigen a un órgano administrativo que tiene competencia para revocar las resoluciones de otro

órgano que puede ser el superior jerárquico o también otro órgano administrativo que ejerza control.

La regulación de los recursos especiales a veces establece mayor rigor al interesado que el que se interpone a los recursos de derecho común, ya que se fijan plazos determinados para su formulación. Los recursos especiales tienen una regulación específica, por lo que hay una diversidad de requisitos siendo rígidos incluso más en los recursos administrativos obligatorios. En algunos casos establecen una limitación en cuanto a los interesados que pueden interponerlos, pero si no existe una norma específica donde se establece la distinción, se entiende que cualquier interesado puede interponer el recurso.

En cuanto a los plazos, éstos son establecidos en una norma concreta ya que cuando el recurso se interponga se tendrán por admitidos los trámites que la ley regule específicamente.

Sustancialmente puedo señalar que existen recursos que no pueden ser regulados en una norma específica ya que se atiende a la norma que regula cada recurso, por lo que los requisitos y formalidades pueden variar significativamente.

La interposición del recurso administrativo tiene algunos efectos que es preciso señalar: en primer lugar no suspende la ejecutividad del acto reclamado (así mismo sucede en el derecho español) al menos que exista una admisión específica donde establezca la suspensión del acto recurrido; en algunas ocasiones es un requisito previo para interponer el recurso contencioso-administrativo, se proroga el plazo para la interposición del recurso contencioso ante el órgano competente.

Por lo tanto, cuando se notifica al particular la denegación del recurso administrativo, éste podrá interponer el recurso contencioso administrativo y se abre un nuevo plazo para su interposición. Normalmente la formulación del recurso por exceso de poder es de dos meses y durante este tiempo se pueden impugnar la resolución del recurso administrativo o el acto inicial, pero esta posibilidad de prórroga ha sido limitada, porque ha causado ciertas irregularidades por lo que se exige que el subsiguiente recurso contencioso administrativo tenga el mismo objeto que el recurso administrativo y que sea el mismo recurrente el que formule el recurso contencioso administrativo y debe interponerse el mismo plazo para el contencioso administrativo.

Además no hay posibilidad de que se suspenda el plazo en un segundo recurso administrativo, esto es, que la posibilidad de prórroga se agota con la formulación de un recurso administrativo y no de dos o más recursos.

4.3 RECURSO POR EXCESO DE PODER.

Es un recurso contencioso que acclona el administrado solicitando al juez administrativo la invalidez de un acto administrativo ilegal, considerándolo como un medio de protección eficaz del ciudadano contra la administración, contra sus libertades de la autoridad contra el arbitrio de la misma, contra una decisión administrativa unllateral contraria a derecho. "Es un recurso de derecho común, ya que opera incluso sin estar previsto expresamente."⁶⁹

Su objetivo es la anulación de un acto, la interposición del recurso es de dos meses a partir de la notificación del acto impugnado o de la publicación del mismo. Un caso de apertura al recurso es la ilegalidad externa la cual se trata de una incompetencia del autor del acto, ya que existe una violación en el objeto del acto y en los motivos del acto.

⁶⁹ Bernés Vázquez, Javier. La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado. Monografías Civitas. España. 1993. p. 309.

El juez verifica la existencia de un derecho subjetivo violado y declara la nulidad del acto impugnado, pero no condena al autor del acto, en este recurso la legitimación se cumple con hacer presente un interés lesionado.

Históricamente el recurso por exceso de poder era un recurso semi-administrativo, bajo el dominio de justicia retenida en que la Administración administra y juzga, el Consejo de Estado ejerce un control jerárquico sobre las administraciones, para asegurar una administración centralizada y jerarquizada donde los poderes están separados y especificados.

Este tipo de recurso es la vía de nulidad contenciosa que confiere al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos el poder de anular una decisión administrativa; por lo anterior, el maestro Álvarez Gendín⁷⁰ considera las siguientes causales para accionar este recurso:

1. violación de forma;
2. incompetencia en razón personal y en razón material;
3. violación de la ley y
4. desviación de poder.

El recurso por exceso de poder obtuvo su nombre gracias a que la autoridad administrativa excede sus poderes porque sale de su esfera de competencia. En el vicio de incompetencia el juez de exceso de poder examinará la medida o los alcances de los poderes de las autoridades superiores, inferiores o iguales, impidiendo toda invasión de competencia anulando el acto.

Además están los actos de autoridades inferiores que realizan funciones propias, aún cuando no son exclusivas de las autoridades superiores, por lo

⁷⁰ Álvarez Gendín y Blanco, Sabino. Op. Cit. p. 556.

que se trata de la concurrencia de ambas autoridades sobre ciertas atribuciones consignadas en la ley.

Así mismo el Consejo de estado francés se opuso a que la autoridad administrativa superior se avoque a conocer actos que le corresponde a la autoridad inferior, si una ley o un reglamento no se lo permite. Sobre los subordinados la autoridad superior sólo podrá ejercer los tributos de su poder jerárquico, sobre las autoridades descentralizadas sometidas a su control, la tutela o poderes reconocidos por la ley.

Cuando se trata de autoridades administrativas de igual rango jerárquico, ninguna podrá avocarse a producir un acto sobre una materia o pretender aplicarlo en un territorio, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente competente.

En cuanto a la violación de las formas el recurso por exceso de poder se basa en que las formalidades sean ordenadas por una autoridad que tenga para dictar reglas de derecho. Es decir, aquellas formas prescritas por el poder legislativo o poder reglamentario, sólo ellas obligan a su cumplimiento.

En el desvío de poder se trata de un desvío de incumplimiento de un fin interpuesto por la ley o por el cumplimiento de fines extraños al interés general, lo cual es una meta ordinaria de la Administración Pública.

Así mismo también el desvío de poder que se suscita se usa en un fin diferente al cual originariamente estaba constituida.

Cuando se habla de violación de la ley, se refiere a que se violan las reglas concernientes al objeto del acto, es decir, al contenido de los defectos del acto y no a la cualidad de su autor o al procedimiento de su elaboración.

El recurso por exceso de poder tiene como características las siguientes:

- a) es un recurso de anulación (anula en parte o en todo lo actuado);
- b) va dirigido contra una decisión ejecutiva, es decir, contra un acto administrativo unilateral;
- c) se funda en la ilegalidad como vicio de forma, incompetencia, desviación de poder y desviación de la ley; y
- d) es de orden público, ya que no hay necesidad de un texto legal para que exista una categoría de actos determinados.

Es un recurso tendiente a anular una decisión administrativa y el fondo sobre la violación de esta decisión de una regla de derecho. En cierta forma los recursos administrativos son opcionales aplazando el tiempo hasta que se produzca una resolución en la vía jurisdiccional.

4.4 RECURSO DE PLENA JURISDICCIÓN.

En el recurso de plena jurisdicción el juez verifica la existencia y violación de un derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, por lo que anula el acto impugnado y condena al creador del mismo a respetar el derecho subjetivo reclamado por el recurrente, incluso puede reformar o sustituir el acto reclamado, la legitimación activa en el recurso de plena jurisdicción se cumple invocando un derecho subjetivo violado, pero a la vez el maestro Barnés señala que este tipo de medios de impugnación "son más frecuentes y diversos ya que permiten al juez ir más allá de la simple anulación del acto y sancionar los comportamientos irregulares de la Administración, ya sea acordando indemnizaciones por daños y perjuicios, sustituyendo a la administración para adoptar una medida conforme a derecho, etc."⁷¹

⁷¹ Barnés Vázquez, Javier. Op. Cit. p. 311.

En conclusión, los recursos de plena jurisdicción son del conocimiento en primera instancia del juez de derecho común, bajo apelación ante el Consejo de Estado y con las excepciones que para cada caso establezca la ley.

CAPÍTULO V.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO POSITIVO COMPARADO Y EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

5.1 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA ARGENTINA.

Este capítulo está destinado a hacer una comparación tanto de carácter legislativo como doctrinal en relación a la regulación de los recursos administrativos en el sistema jurídico de cada Nación, así como sus diferencias y similitudes entre los medios de impugnación existentes y empleados por los recurrentes.

5.1.1 EL RECURSO DE APELACIÓN.

En el caso de la legislación argentina este recurso no está legislado en un orden jurídico específico, ya que el fundamento de su interposición es la Constitución Nacional, específicamente, en el artículo 14, ya que su base radica en el derecho de petición a las autoridades; por lo que es remitido ante el órgano superior del emisor del acto recurrido, además de que esta apelación se divide en dos vertientes: apelación mayor y apelación menor, procediendo contra actos interlocutorios o de trámite y contra actos definitivos o que impidan totalmente tramitar el reclamo, respectivamente.

En cambio en el derecho mexicano la L. F. P. A. señala como único medio de impugnación a nivel federal el recurso de revisión, pero a nivel local en el caso del Distrito Federal existe otro tipo de medios impugnatorios como el recurso de apelación que es aquel medio de impugnación regulado en la L. T. C. A. D. F. que en el artículo 87 en su primera parte señala:

"Artículo 87. Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen el sobreesamiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán apelables por cualquiera de las partes ante la Sala Superior."

El escrito de recurso de apelación deberá ser interpuesto por escrito, dirigido a la Sala Superior, dentro del plazo de diez días siguientes en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna. La Sala superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un Magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días hábiles, para que expongan lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el Magistrado ponente formulará proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de quince días hábiles.

Las diferencias existentes entre ambos sistemas jurídicos son:

- 1) La apelación argentina se divide en apelación mayor y apelación menor, en nuestro sistema jurídico sólo existe un recurso de apelación;
- 2) La apelación argentina tiene el carácter optativo antes de recurrir a la vía contenciosa administrativa y la apelación mexicana tiene el carácter de obligatoria antes de accionar el proceso jurisdiccional;
- 3) La interposición de éstos recursos es de plazos diferentes, ya que en el derecho argentino el plazo es reducido a cinco días hábiles siguientes a la notificación del acto o resolución recurrida y en el derecho mexicano el plazo para recurrir es de quince días hábiles siguientes al de su notificación;
- 4) Los casos de procedencia del recurso varían de acuerdo a las situaciones jurídicas, ya que la apelación en el derecho mexicano ataca actos que decreten o nieguen el sobreesamiento, resuelvan el juicio, pongan fin al procedimiento, y en el derecho argentino ésta procede contra actos interlocutorios o de trámite y contra actos definitivos;

Ahora bien, en cuanto a la similitud existente ésta radica en que la apelación administrativa es resuelta por un órgano superior jerárquico de la autoridad que dictó el acto recurrido.

5.1.2 EL RECURSO JERÁRQUICO.

En gradual orden de importancia, existe el recurso jerárquico en la legislación argentina, el cual se caracteriza porque se interpone ante el superior jerárquico de la autoridad administrativa que pronunció el acto, para que lo modifique o lo revoque, en virtud de que prospera contra actos definitivos y contra cualquier decisión de la autoridad que sea ejecutoria; por lo que aún después de desestimado el recurso de reconsideración en contra del acto, se encuentra implícitamente este recurso jerárquico. Cuyo término es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado.

En virtud de lo expuesto el recurso jerárquico previsto en el derecho administrativo mexicano no dista de lo anterior, ya que el uso de éste es más frecuente, debido a que para los recurrentes es más fácil que una autoridad superior revise el acto impugnado de la autoridad administrativa debido al poder de mando que el superior ejerza sobre ésta y en su caso revoque o modifique el acto impugnado.

Las diferencias y similitudes existentes entre ambos sistemas jurídicos son:

- 1) En el derecho argentino este recurso se divide en tres clases que varían desde directos, implícitos e internos; pero en el derecho mexicano este recurso es conocido como recurso de reclamación o de revisión, el cual es el más utilizado por los recurrentes; y
- 2) En cambio, la similitud existente es el plazo de interposición ya que es de quince días para ambas legislaciones administrativas además de que

la procedencia de los mismos corresponde a atacar actos definitivos o que ponen fin a la vía administrativa.

5.1.3 EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

Ahora bien, el recurso de reconsideración argentino está fundamentado en el artículo 14 de la Constitución Nacional, aunque no sea regulado por legislación alguna en el orden nacional no obstante, en el ámbito del Derecho Administrativo, éste se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto a efecto de que lo revoque, modifique o sustituya, aunado a que, no existiendo plazo de interposición, puede ser sugerido por una norma válida a la cual hay que cumplir.

Por lo que respecta en el derecho mexicano, este recurso consiste en elevar las actuaciones al superior jerárquico del autor del acto fundamentándose en el derecho de petición consagrado en el artículo 8º octavo Constitucional; en virtud de proceder contra actos de carácter definitivo o que impidan totalmente continuar con la tramitación y actos interlocutorios o de mero trámite. Este recurso también es conocido como recurso de revocación en el C. F. F. fundamentado en los artículos 116 al 123. Además de que se interpone previamente a la promoción del juicio de amparo. Debido a lo anterior, la S. C. J. N. ha resuelto que cuando no se encuentre establecido por la ley, no interrumpe el término para la promoción del amparo, pero si es admitida, sí tiene ese efecto y entonces debe comenzar a correr el término a partir del día siguiente en que se haga conocer al quejoso la resolución que recaiga a dicha reclamación.

Está previsto en ciertos casos en la ley que rige el acto y en otros no, y no obstante en este segundo supuesto (de que no se encuentre legalmente establecido) es interpuesto como un recurso de hecho; ya que debe ser interpuesto, como antes expuesto, al juicio de garantías, atendiendo al principio de definitividad, al menos que se actualice algún supuesto de excepción al principio.

Pero en el supuesto de que el recurso de reconsideración no esté previsto legalmente, por lo que no hay motivo para interponerlo y es intentado, pueden acontecer los supuestos siguientes:

- a) Que sea desechado por la autoridad, cuyo intento y desechamiento no interrumpe el término para promover el juicio de garantías contra el acto cuya reconsideración se intentó y;
- b) Que la autoridad lo admita, substancie y resuelva; en este supuesto lo impugnado en amparo será la resolución pronunciada en dicho recurso.

En cuanto a este recurso la S. C. J. N., se manifiesta de esta forma:

“RECONSIDERACIÓN.- Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por ley, no puede tener por efecto Interrumpir el término para pedir el amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los quince días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo ha de contarse desde la fecha de notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración, pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo.”⁷²

Ahora bien, en cuanto a las diferencias existentes entre los recursos de reconsideración argentina y mexicana son:

- a) El recurso de reconsideración argentina es un recurso Independiente, no reglado en legislación en el orden nacional, ya que el único fundamento jurídico radica en el artículo 14 de la Constitución Nacional y por tratarse de un principio jurídico no existe plazo de interposición;
- b) El recurso de reconsideración mexicana encuentra fundamento jurídico en el artículo 8º octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respaldándose a través del derecho de petición este recurso también es conocido como recurso de

⁷² Manual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit .p.39.

revocación y como ejemplo de ello en el C. F. F. está fundamentado en los artículos 116 al 123 del Código. Y este tiene un plazo de cuarenta y cinco días para la interposición del mismo.

- c) Como similitud puedo señalar que ambos recursos se fundamentan en la Carta Magna del país de origen; en el derecho de petición consagrado en la Constitución Política de cada país.

5.1.4 EL RECURSO DE REVISIÓN.

El recurso de revisión en la legislación argentina encuentra su fundamento jurídico en la L. P. A. de 1972, el cual procede cuando en un acto firme resulten contradicciones entre los considerandos de la resolución; se haya apoyado la resolución en documentos cuya legalidad resulta apócrifa o se haya comprobado alguna irregularidad que influyó directamente en el acto firme.

Ahora bien, el recurso de revisión mexicano se interpone dentro de los diez días hábiles siguientes de notificada la resolución impugnada en el caso de que resulten contradicciones en la parte dispositiva de la misma porque hayan influido documentos falsos, porque exista irregularidad comprobada al momento de dictarse la resolución.

Este recurso está previsto en la L. F. P. A. dentro de la legislación administrativa mexicana, en los artículos 83 al 96 de la ley en comento, destinado a sustituir a todos los demás recursos administrativos previstos en las otras leyes. Ya que según esta ley, su interposición se debe a que todas las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo, los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, son susceptibles de impugnar con el

recurso de revisión, cuyo plazo de interposición es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que hubiere surtido efectos la misma.

También está regulado en la L. P. A. D. F. pero denominado como recurso de inconformidad.

Ahora bien en cuanto a las diferencias y similitudes existentes entre el recurso de revisión argentino y mexicano son:

- 1) Como diferencia tenemos que este recurso es presentado ante la misma autoridad que dictó el acto recurrido en el derecho argentino, pero en el derecho mexicano este recurso se presenta ante la autoridad superior del que emitió el acto recurrido;
- 2) Otra diferencia es el plazo de interposición, ya que en la revisión argentina varía de diez a treinta días hábiles según la causal de procedencia; en cambio el recurso de revisión en el derecho mexicano el plazo de interposición es de quince días hábiles después de la notificación del acto recurrido;
- 3) Ahora bien, las causales de procedencia del recurso de revisión también son diferentes, ya que la L. P. A. establece que será interpuesto este recurso cuando el acto recurrido se hubiere dictado en base a que resulten contradicciones en la resolución, se descubrieren documentos que se ignoraban y no se pudieron presentar como prueba decisiva; que el acto se haya dictado en base a documentos falsos o existieren irregularidades en el procedimiento.

Por lo anterior, el recurso de revisión mexicano procede solamente contra actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, independientemente de que hubieren influenciado documentos falsos al dictarse la resolución, ya que en la elaboración de los agravios del escrito se harán valer los mismos para que la autoridad realice un estudio y valoración sistemático concluyendo en una resolución modificando o anulando la anterior.

5.2 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA ESPAÑOLA.

5.2.1 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN Y REVISIÓN MEXICANO.

Quizá el recurso mas importante dentro del derecho administrativo español es el recurso extraordinario de revisión, ya que este medio impugnatorio resulta cada vez mas eficaz a los administrados para recurrir actos firmes que no fueron recurridos en tiempo y forma o por haber sido desestimado los recursos basándose exclusivamente en los supuestos que rige la L. R. J. A. P. P. A. C. porque se interpone por motivos fundados en hechos objetivos; ya que es la Investigación del dolo y falacia de un acto que aparece definitivo y legítimo.

Es importante reiterar que los actos firmes son aquellos que no son susceptibles de recurso ordinario alguno, administrativo o contencioso administrativo y firmeza exclusivamente a la vía administrativa, admitiendo la impugnabilidad a través del recurso de revisión de actos no impugnables en vía administrativa, pero sí en la vía contencioso administrativa.

Su interposición es ante el ministerio competente, por lo que se abre a la posibilidad excepcional de impugnar actos que de una forma u otra hubieren sido inatacables ya sea porque aparezcan documentos de validez esencial supervenientes o testimonios falsos que hubieren influido en la resolución.

Por lo que en comparación con el recurso de revisión mexicano, el plazo de interposición es de cuatro años a partir de la notificación de la resolución, ya que la L. F. P. A. prevé el plazo de quince días hábiles para la interposición del recurso ordinario de revisión. Por lo que resulta una gran ventaja este medio de impugnación español, ya que el recurrente aún tiene posibilidad de hacer valer documentos fehacientes.

A continuación señalaré las diferencias y similitudes surgidas entre ambos recursos por lo que respecta a la eficacia de la resolución:

- 1) La diferencia existente es que el recurso de revisión español tiene el carácter de extraordinario debido a que impugna actos firmes en vía administrativa; es decir, son actos contra los cuales ya no prospera recurso administrativo ordinario alguno, sea preceptivo o facultativo aunado al error de hecho o que hayan influido documentos falsos en la resolución y el recurso de revisión mexicano procede contra actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente;
- 2) La otra diferencia se encuentra en el plazo de interposición en el que el recurso de revisión extraordinario tiene un plazo de cuatro años como máximo y como mínimo un plazo de tres meses y el recurso de revisión mexicano es de quince días hábiles;
- 3) Otra diferencia radica en determinar ante qué autoridad se interpone el recurso, si bien es cierto que es resuelto por el superior jerárquico del órgano que dictó el acto recurrido, la presentación del recurso de revisión mexicano se realiza ante el superior jerárquico, en cambio, en el recurso de revisión extraordinario, éste se presenta ante el órgano administrativo que dictó el acto;
- 4) Otro punto importante es aclarar que en el juicio de amparo el recurso de revisión es un medio de impugnación importante en nuestra legislación, ya que permite al quejoso impugnar las resoluciones de los Jueces de Distrito, el cual está contemplado en el artículo 83 de la L. A. y no sólo es utilizado en materia administrativa.

Ahora bien, analizaré otro tema de igual importancia en el Derecho Administrativo como lo es el silencio administrativo.

5.2.2 EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA Y MEXICANA.

El silencio administrativo es una institución jurídica muy propia de la Administración Pública, por la que está no realiza acto alguno, lesionando los intereses de los particulares.

En la Constitución española el derecho de petición está fundamentado en el artículo 29 de la misma y en este se basa el silencio de la administración, ya que sólo se incurre en una responsabilidad administrativa por parte del servidor público que tiene la obligación de dar una contestación a la petición del gobernado, el cual tiene el plazo de tres meses para efectuar dicho acto, pero como no lo hace es por eso que se produce el silencio de la administración, ya que recurren a la salida más rápida al no dar contestación a una petición del gobernado.

El silencio de la administración es combatido a través del recurso contencioso administrativo. Ahora bien el silencio positivo de la administración en el derecho español, tiene un valor supletorio en defecto de otras determinaciones del ordenamiento jurídico ya que es disperso y carente de fuerza de convicción que caracteriza al silencio negativo. Debido a que el silencio positivo es un acto administrativo declarativo de derechos por ministerio de ley, no adquiere la resistencia del acto expreso frente a la Administración Pública quien puede desconocerlo alegando que el contenido de la pretensión no se ajusta a derecho, particularmente si en estos casos el acto es inexistente, por la razón de que no se ha producido el silencio al faltarle un requisito esencial. Es un acto presunto en que consiste en que el silencio se ha producido por ministerio de ley.

En relación a lo anterior, el catedrático universitario Rafael Martínez Morales señala que "el silencio administrativo es la ausencia de un acto de un

ente de la Administración Pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le da.”⁷³

En el silencio administrativo positivo se entiende otorgado lo pedido, con tal de que se hayan cumplido los requisitos formales de la solicitud y siempre y cuando su contenido no se oponga al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, agotado el plazo legal haya decaído la potestad de la Administración para emitir una resolución en sentido negativo.

En la legislación mexicana se hace una distinción de los actos violatorios emanados de las autoridades, desde un punto de vista general, como lo señala el maestro Alfonso Noriega⁷⁴ al señalar que hay actos positivos que implican una acción, una orden, una privación, una molestia y los actos negativos que implican que las autoridades se rehúsan a hacer algo u omite lo que la ley impone, pero la cuestión fundamental para el tema que nos interesa es que la importancia de los actos negativos son la base del silencio de la administración, ya que dicha omisión de la autoridad debe de considerarse, generalmente en sentido negativo para el efecto de impugnar ese acto a través del recurso administrativo o del juicio de nulidad.

Asimismo, en el derecho administrativo mexicano se clasifica al silencio administrativo en dos vertientes: en silencio positivo y en silencio negativo.

Conforme a lo anterior, el jurista Rojas Caballero⁷⁵ señala que en relación con el derecho de petición, existen tres instituciones relacionadas, las cuales son:

⁷³ Martínez Morales, Rafael I. Diccionario Jurídico Temático. Derecho Administrativo. Volumen 3. Segunda Edición. Editorial Oxford. México 2000. p. 261.

⁷⁴ Noriega, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1991. p. 171.

⁷⁵ Rojas Caballero, Alberto. Las Garantías Individuales en México. Editorial Porrúa. México 2002. p. 178.

1. Silencio Administrativo: Que significa el no actuar de la autoridad, puede ser que las leyes administrativas, le den a este silencio administrativo dos efectos que dependerán de la reglamentación y de la naturaleza de la ley;
2. Afirmativa ficta: Surge cuando la ley que rige el acto le da un efecto positivo al no hacer de la autoridad, es decir, en favor del gobernado, su efecto es resolver de conformidad lo solicitado.
3. Negativa ficta: El silencio administrativo tiene como efecto una negación.

Fundamentado en lo anterior, el silencio más impugnado es el silencio negativo, atribuyéndole a éste la desestimación de la solicitud hecha, pero en materia fiscal se denomina negativa ficta a este silencio negativo, cuya relación es con el derecho de petición consagrado en el artículo 8º octavo de la constitución mexicana, cuya omisión de la administración puede ser impugnada a través del juicio de amparo, ya que se está violentando una garantía constitucional a favor del gobernado.

Para el Doctor Ignacio Burgoa, el derecho de petición consiste en "el derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminando éste todos los regímenes civilizados, es por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su co obligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente"⁷⁶.

Por otra parte el Doctor Juventino V. Castro señala que el derecho de petición "es el género y la acción procesal ante los tribunales constituye una especie de aquel derecho, del derecho de petición debe afirmarse que

⁷⁶ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Décima Edición. México. 1977. p. 396.

constituye también como éste, un derecho abstracto y no un derecho a obtener una resolución justa o fundada.”⁷⁷

En cambio, el silencio de la administración en sentido positivo equivale a una resolución favorable al particular; la afirmativa ficta supone la existencia del acto a todos los efectos

La diferencia importante entre la L. F. P.A. y la L. P. A. D. F. en cuanto al silencio de la administración radica en que originariamente la L. F. P.A. exige que se otorgue constancia de la afirmativa ficta y si no lo hace se imputará responsabilidad aplicable, sin embargo, la L. P. A. D. F. limitó la certificación de la afirmativa ya que en los casos de negativa ficta basta el transcurso del tiempo sin resolución expresa para que pueda interponer los medios de defensa correspondientes, como el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para que pueda configurarse la negativa ficta es necesario que dicha certificación de la misma sea hecha por el superior jerárquico de la autoridad omisiva y el interesado esté legitimado para solicitar tal certificación quien deberá presentar la solicitud presentada en el plazo de diez días.

En cambio, el artículo 8º octavo constitucional reglamenta una garantía individual que es el derecho de petición, que a la letra establece “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. 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.”

⁷⁷ Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. Quinta edición. Editorial Porrúa. México. 1986. p. 48.

Este artículo es vulnerado por la autoridad administrativa al actuar de forma omisiva ante tal petición, configurándose así el silencio de la autoridad y será el Poder Judicial Federal, a través de la resolución del juicio de amparo, el que obligue a la autoridad a emitir la respuesta correspondiente por escrito, si la instancia del particular no es resuelta en el término que la S. C. J. N. ha estimado como razonable, que es de noventa días o tiene estas dos opciones:

1) seguir esperando la respuesta, o

2) acudir al juicio de garantías por violación al artículo octavo constitucional, concluido este juicio, la autoridad administrativa deberá dictar una resolución en el sentido que sea dentro del plazo que el Juzgado de Distrito le señale.

Luego entonces, este artículo constitucional obliga a la autoridad a que conteste en breve término pero no se considera una resolución negativa ficta en el caso de que no se obtenga respuesta, ya que la autoridad no está obligada a contestar y suponiendo que la autoridad no contesta entonces se presenta una violación a una garantía constitucional.

Ahora bien, el sentido de negativa ficta sólo responde a cuestiones de índole fiscal en el caso de devolución de impuestos a los particulares y contra esta negativa ficta se da inicio al juicio de nulidad ante el T. F. J. F. y A.

Por consiguiente, el artículo 17 de la L. P. A. D. F. establece que "no podrá exceder de cuatro meses para que la autoridad administrativa resuelva lo que le corresponda. Transcurrido ese tiempo se entenderá que está en sentido negativo su petición formulada." Al impugnarse una resolución administrativa no fiscal derivada del silencio de la autoridad, deberá invocarse el artículo 17 de la L. P. A. D. F. (aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Centralizada) que acogió esta figura respecto a las instancias formuladas a dichas autoridades.

La resolución normal para el silencio de las autoridades debe buscarse a través del juicio de amparo en relación con el artículo octavo constitucional. La resolución negativa es una ficción de la ley al atribuirle un significado al silencio de la autoridad, por lo tanto se entiende que se resuelve en sentido negativo a lo que el particular solicita en su instancia o petición, por lo que se sabe que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa hay que atacar el silencio de la autoridad como si se tuviera por escrito la resolución negando lo solicitado, por lo que el demandante tiene la obligación de exponer en su escrito de demanda las causales de ilegalidad que demuestren la nulidad de la resolución negativa.

Se declara la nulidad de la resolución negativa y no la contestación de la demanda. Sin embargo ante un recurso administrativo obligatorio, configurada la negativa ficta debe agotarse este medio de defensa antes de promover juicio de nulidad.

La autoridad competente que resuelve la negativa ficta es aquella en que tenga su sede la autoridad que emitió u ordenó la resolución combatida y será competente para conocer del juicio, la Sala de cuya circunscripción territorial radique la autoridad facultada para resolver la instancia correspondiente. La Sala competente lo es lo de la jurisdicción del domicilio fiscal del demandante.

Si como consecuencia de un recurso administrativo se configura una negativa ficta en los términos del artículo 37 del C. F. F. el cual señala que:

"las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución o bien, esperar a que ésta se dicte..." combatiéndose en juicio contencioso administrativo ante el T. F. J. F. y A. y con posterioridad se dicta una resolución expresa, resulta improcedente el juicio de amparo contra ésta aún cuando se reclame la inconstitucionalidad de la ley aplicada, pues de

acuerdo con las características de la negativa ficta debe entenderse que el afectado optó por el medio de defensa ordinario, y conforme a los principios que rige este amparo contra leyes, de optarse por este medio ordinario tendrá que esperar hasta que se dicte la resolución que ponga fin al mismo, para que pueda reclamarse en amparo directo planteado en su caso, los conceptos de violación, la inconstitucionalidad de la ley aplicada .

La figura de la resolución negativa ficta no se limita a las Instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, conforme al artículo 37 del C. F. F. sino que también es aplicable respecto de las propuestas en general ante las autoridades dependientes de la Administración Pública Federal.

Es cierto que la L. T. C. A. D. F. regula el silencio de la administración y son las Salas del Tribunal las que se encargan de resolver el mismo, con fundamento en el artículo 23 fracción IV, V, VI y VII de la ley en comento, las cuales establecen que:

"ARTÍCULO 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:....

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas en materia fiscal, que se configuran transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen y

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes."

La negativa ficta es una figura jurídica que por encontrarse fundamentada en el artículo 37 del C. F. F. debe utilizarse solamente para asuntos de índole fiscal, ya que su procedimiento y resolución es sustancialmente diferente del silencio administrativo. El efecto principal del juicio que se instaure, es que la autoridad debe dar los fundamentos de dicha

negativa en su contestación a la demanda, fundamentos que a su vez debe de atacar el actor, en su ampliación de demanda, elementos con los cuales el T. F. J. F. y A. se encontrará en la posibilidad de dictar sentencia anulando la resolución negativa ficta o confirmándola.

Por su parte el jurista español González Pérez, señala que "existe la afirmativa ficta cuando la Ley ante la falta de respuesta que la Administración tiene el deber de hacer, presume la existencia de un acto administrativo con resolución expresa estimatoria a lo solicitado por el particular, es decir, supone la existencia del acto a todos los efectos."⁷⁸ Luego entonces, si se ha accedido a lo solicitado, el interesado deberá solicitar la certificación de la misma en diez días hábiles.

Y en relación al tema, el maestro Olivera Toro, señala que la figura del silencio administrativo consiste en "una denegación del derecho reclamado ante la autoridad. Esa pasividad o incertidumbre es un hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas."⁷⁹

Con base a lo anterior, he llegado a la conclusión de que el silencio administrativo, cuando se trata de actos en los que intervienen los particulares, debe entenderse como una negativa ficta, es decir, la ley presume que la respuesta de la Administración tiene el contenido de una resolución negativa, por lo que el particular tendrá derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor, a partir del momento en que se supone opera la negativa ficta.

⁷⁸ González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 179.

⁷⁹ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 162

5.3 LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA REPÚBLICA FRANCESA.

En el derecho francés no existe un Código administrativo, le corresponde al legislador analizar lo que cambia y lo que permanece en cuanto a la regulación de los medios de impugnación, por lo que en la legislación administrativa mexicana tampoco existe un código administrativo para regular los recursos sino que están previstos en diversas leyes que prevén un capítulo de regulación de los medios de impugnación aunque se ha tratado de establecer un sólo recurso administrativo general, surgiendo en la L. F. P. A. que trata de regularlo, pero cada ley establece su propio procedimiento .

La clasificación de los recursos administrativos en el sistema jurídico mexicano es semejante a la clasificación francesa, ya que en la clasificación de los recursos administrativos mexicanos también encontramos los recursos que se interponen ante el órgano administrativo que dictó el acto recurrido, lo que para el derecho francés se llama recurso de reposición o recursos graciosos, en el derecho mexicano se le denomina recurso de reconsideración, toda vez que es presentado ante la autoridad que dictó el acto y resuelto por ella misma, para el efecto de que revoque, modifique, anule o confirme el acto impugnado.

Y los recursos de alzada en el derecho francés son resueltos por el superior jerárquico del autor del acto impugnado, también son utilizados por los gobernados mexicanos como el recurso de revisión, así como el de apelación, que se encarga de revocar o modificar el acto recurrido, y la finalidad del recurso es la misma, revocar o modificar el acto lesivo a los intereses del agraviado, pero la diferencia radica en que en nuestro sistema jurídico los recursos prosperan si están regulados en algún ordenamiento administrativo aunado a las formalidades esenciales del mismo y del procedimiento de éste, lo que no sucede en el derecho francés, ya que su regulación es muy abierta y no necesitan estar contemplados los recursos en algún ordenamiento jurídico, sino que basta que sean reconocidos como una facultad de un gobernado para

impugnar una resolución no favorable al mismo gobernado basado en un principio jurídico.

La doctrina y la legislación mexicana son acordes en señalar que para la existencia de los recursos administrativos éstos deben ser previstos en la ley, debido a que se estima la existencia de un procedimiento.

Ahora bien, en cuanto a la legitimidad del recurrente se estima en base al gobernado que resulte lesionado en sus intereses legítimos y debe afectar al particular.

Debe señalar el término en que debe presentarse el recurso administrativo, además de establecer la formalidad del recurso para su legal procedencia por lo que debe ser por escrito, acreditando la personalidad del recurrente y además debe estar firmado por el mismo.

Ya que si no se cumplen con los requisitos esenciales de los recursos administrativos, no podrá ser admitido para su estudio.

En cuanto a las diferencias y similitudes señaladas son las siguientes:

- 1) Los recursos administrativos en el derecho francés son flexibles, ya que pueden no estar previstos en legislación alguna y ser aplicados por el juez administrativo además de que no existe un plazo prefijado para su interposición y el recurso puede ser presentado no sólo por el interesado, sino también por un tercero en representación del mismo; en cambio en nuestro sistema jurídico deben estar contemplados en una ley además del plazo establecido y el escrito debe estar firmado por el recurrente;
- 2) En cuanto a la clasificación de los recursos administrativos en el sistema jurídico mexicano ésta es semejante a la clasificación francesa, si bien

es cierto, en los recursos administrativos mexicanos también encontramos los recursos que se interponen ante el órgano administrativo que dictó el acto recurrido y lo que para el derecho francés se llama recurso de reposición, en el derecho mexicano se le denomina recurso de reconsideración, toda vez que es presentado ante la autoridad que dictó el acto y resuelto por ella misma.

- 3) Aunque también existen los recursos de alzada en el derecho francés que son resueltos por el superior jerárquico del autor del acto impugnado, también son utilizados por los gobernados mexicanos el recurso de revisión, así como el de apelación, que se encargan de revocar o modificar el acto recurrido.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El recurso administrativo es un medio de impugnación jurídica establecido en la ley a favor de un gobernado a efecto de que la Administración Pública revise un acto emitido por ella para revisar la legalidad del mismo y como consecuencia anularlo, modificarlo o confirmarlo.

SEGUNDA.- Si bien es cierto, la doctrina y la legislación mexicana no son congruentes en cuanto a realizar una clasificación uniforme de los recursos administrativos, afirmamos que son dos clases de recursos administrativos los utilizados por los gobernados, a saber: 1) los recursos que son interpuestos ante la misma autoridad que dictó el acto y que es la encargada de resolverlo y 2) los recursos resueltos por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto impugnado.

TERCERA.- Para que un recurso administrativo prospere en cuanto a la finalidad del mismo existen los siguientes requisitos necesarios cuyo proceder consiste en estar regulado en una ley o reglamento, independientemente de la denominación que se le otorgue; la existencia de un acto o resolución que perjudique al agraviado; los requisitos para la presentación del mismo y el establecimiento del plazo para la interposición del mismo.

CUARTA.- Resulta necesario y evidente saber diferenciar entre un recurso administrativo de un recurso jurisdiccional, si bien es cierto que el recurso administrativo se presenta y se resuelve ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, éste concluye en una decisión ejecutoria, por lo que el recurso jurisdiccional es presentado es resuelto ante un juez en un proceso administrativo que finaliza en una sentencia.

QUINTA.- En la legislación administrativa argentina los recursos administrativos se dividen en Nivel Federal y Nivel Nacional, así como reglados y no reglados; ejemplificados en recursos de aclaratoria, alzada y jerárquico.

SEXTA.- En la legislación argentina administrativa existe el recurso de apelación que no está previsto en legislación específica sin plazo de interposición, por lo que el único fundamento es la Constitución Nacional, en el artículo 14 cuyo proceder consiste en impugnar actos definitivos, pero en la

legislación mexicana también existe el recurso de apelación, presentada ante la Sala del Tribunal que procede contra actos que ponen fin al procedimiento.

SÉPTIMA.- En España el silencio de la Administración es combatido a través del recurso contencioso administrativo y en el derecho mexicano este silencio es impugnado a través del juicio de amparo, ya que se está violando una garantía individual consagrada en la Constitución Mexicana, pero en materia fiscal también existe la figura de la negativa ficta, atacado a través del Juicio de Nulidad.

OCTAVA.- El recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ha instaurado la presencia de un sólo procedimiento para sustanciarlo, pero la utilidad del mismo varía en cuanto a las exigencias del procedimiento.

NOVENA.- El recurso de revisión sigue siendo en el derecho mexicano el medio más utilizado para impugnar los actos de autoridad, pese a la denominación que se le otorgue, aunado a que sigue siendo optativo. Asimismo en el derecho español se reabren cuestiones de ilegalidad a través del recurso extraordinario de revisión, toda vez que se interpone en plazos amplios para que se declare la nulidad de los actos nulos de pleno derecho o la rectificación de errores aritméticos, toda vez que su procedencia se debe a la impugnación de los actos firmes y no recurridos a través de la vía contencioso-administrativa.

DÉCIMA.- Los recursos administrativos siguen siendo los medios de impugnación más apropiados y requeridos por los afectados, toda vez que para los gobernados resulta más engorroso iniciar un juicio contencioso administrativo.

DÉCIMO PRIMERA.- También existen medios de impugnación que no son instaurados propiamente por los gobernados, pero aun así los particulares realizan una petición a la Administración Pública para que ésta corrija sus errores, por lo que es la Administración la que revoca sus propios fallos a través de la revocación, pero no así hay que confundirla con el recurso de revocación procedente contra un acto de la autoridad que impugnan las partes contra las sentencias definitivas o interlocutorias que dicta el tribunal.

DÉCIMO SEGUNDA.- Analizando esta investigación, es de proponerse que se elabore un Código Administrativo el cual regule cada uno de los diversos recursos administrativos así como sus procedimientos, para evitar la creación de más leyes administrativas que aumenten la confusión de los mismos.

DÉCIMO TERCERA.- En atención a la proliferación de los recursos administrativos, el legislador debe ser más flexible en cuanto a la interposición de los recursos, es decir, que el recurso administrativo pueda ser interpuesto por cualquier persona agraviada por el acto o no estar firmado por el recurrente; además de que el plazo de interposición para todos los recursos sea uniforme, es decir, un plazo determinado para su presentación.

DECIMOCUARTA.- En cuanto a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el legislador debe abrogar ésta debido a que comúnmente se utiliza la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al momento de accionarse el proceso jurisdiccional, pero conservar la regulación de la afirmativa ficta en cuanto a la certificación de la misma, ya que es una forma eficaz de lograr que la Administración Pública acepte su resolución.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 778.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. Décimo Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. p.1134.
3. ÁLVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Tomo IV. Bosch Casa Editorial. España. 1977. p. 299.
4. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 302.
5. AYALA MUÑOZ, José María. Et. Al. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo. Editorial Aranzadi. España. 2000. p. 1176.
6. BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. El Procedimiento Administrativo en el Derecho comparado. Primera Edición. Monografías Civitas. España. 1993. p. 519.
7. BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado. Monografías Civitas. España. 1993. p.665.
8. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Quinta Edición. Tomo V. Ediciones De Palma. Argentina. 1957. p. 356.
9. BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Tomo I. Editorial La Ley. Argentina. 1964-1966. p. 565.
10. BIELSA, Rafael. El Recurso Jerárquico. su Institución y su Régimen Jurídico. Cuarta Edición. Ediciones de De Palma. Argentina. 1958. p. 169.
11. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Décima Edición. Editorial Porrúa. México. 1977. p. 537.

12. CANASI, José. Derecho Administrativo. Parte General. Volumen I. Ediciones De Palma. Argentina. 1981. p. 916.
13. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Colección Textos Jurídicos universitarios. Editorial Themis. Octava Edición. México 1998. p. 446.
14. CASTRO, Juventino. V. Garantías y Amparo. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1986. p. 326.
15. CISNEROS FARÍAS, Germán. Teoría del Derecho. Segunda Edición. Editorial Trillas. México 2000. p.167.
16. CORDÓN MORENO, Faustino. El Proceso Contencioso Administrativo. Segunda Edición. Editorial Aranzadi. España. 2001. p. 435.
17. COSCOLLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Séptima Edición. Editorial Civitas. España. 2000. p. 644.
18. CUEVAS FIGUEROA, Pedro. Et. Al. Justicia Administrativa. Primera Reimpresión. Editorial Trillas. México. 1988. p. 165.
19. DEL CASTILLO VELASCO, José María. Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano. Tomo I. U. N. A. M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición Facsimilar. México. 1994. p. 481.
20. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Primer Curso de Amparo. Ediciones E. D .A. L. México.1998. p. 153.
21. DELGADILLO LUCERO. Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 326.
22. DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo V. Ediciones Plus Ultra. Argentina. 1971. p. 521.
23. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Sexta Edición. Ediciones Ciudad Argentina. Argentina. 1997. p. 245.

24. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésimo Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 506.
25. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo Et. Al. Curso de Derecho Administrativo II. Sexta Edición. Monografías Civitas. España. 1999. p. 722.
26. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Cuadragésimo Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1996. p. 444.
27. GARCÍA TREVIJANO GARNICA, Ernesto. El Recurso Administrativo Extraordinario de Revisión. Segunda Edición. Monografías Civitas. España. 2001. p. 145.
28. GARCÍA, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Vigésimo Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1991. p. 244.
29. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2000. p. 260.
30. KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 167.
31. MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General. Cuarta Edición. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1991. p. 685.
32. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. Déclmo Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 2000. p. 337.
33. MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Novena Edición. Instituto de Estudios de Administración Local. España. 1985. p. 575.
34. MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo. Tercer y Cuarto cursos. Tercera Edición. Editorial Oxford. México. 2000. p. 469.
35. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Tercera Edición. Editorial Trillas. México. 1959. p. 357.

36. NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. Tercera Edición. Tomo I. Editorial Porrúa. México 1991. p. 674.
37. OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 368.
38. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. Et. Al. Derecho Administrativo. Normas Básicas. Editorial Lex Nova. España. 2000. p. 1096.
39. PARADA, Ramón. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Segunda Edición. Ediciones Marcial Pons. España. 1999. p. 235.
40. ROJAS CABALLERO, Ariel A. Las Garantías Individuales en México. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 215.
41. SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación Administrativa. Segunda Edición. Editorial Porrúa. México. 2001. p. 725.
42. SARMIENTO ACOSTA, Manuel. Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa. Monografías Civitas. España. 1996. p. 425.
43. SEGOVIA DE LA CONCEPCIÓN, Bella. Et. Al. Normas del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Editorial Bosch. España. 1999. p. 351.
44. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer curso. Vigesima Edición. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 901.
45. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Décimo Novena edición. México. Editorial Porrúa. 1999. p. 900.
46. TREVIÑO GARZA, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997. p. 264.
47. VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Traducción de la Sexta Edición Francesa. Biblioteca Jurídica Aguilar. Francia. 1987. p. 760.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2004.

Constitución Española, del 27 de diciembre de 1978.

Código Fiscal de la Federación 2004.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley de Procedimientos Administrativos, del 3 de abril de 1972.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada por la Ley 4/1999 del 13 de enero.

Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo 2004.

Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal 2004.

Reglamento de la Ley Nacional del Procedimiento Administrativo.

DICCIONARIOS CONSULTADOS.

BURGOA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. Sexta Edición. México. 2000. p. 484.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. U. N. A. M. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. México. 1984. p. 431.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo. Volumen 3. Segunda edición. Editorial Oxford. México. 2000. p. 276.

PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. Quinta Edición. 1982. p.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. Editorial Themis. Novena reimpresión 1998. p.350.