

# Los recursos administrativos en el Distrito Federal \*

Miguel Pérez López\*\*

*El presente artículo pretende exponer el proceso de racionalización, sistematización y depuración de los recursos administrativos en el Distrito Federal, a fin de dejar los menos posibles para proporcionar a los particulares una mejor defensa de sus intereses afectados por los actos de la Administración Pública local, así como mantener una tendencia hacia el carácter optativo de los recursos.*

*This article try to espouse the process of rationalize, systematization and refinement of the administrad ve resources in the Federal District, with the aim to let free the less resources, in order to provide to citizens a better defenses of their affected interest by local Public Administraron as well as to keep a tendency of a optional resources.*

Sumario: Introducción. / II La Teoría del recurso administrativo. / A) Las definiciones del recurso administrativo. / 1. El recurso como impugnación. / 2. El recurso como acto. / 3. El recurso como medio. / 4. El recurso como derecho. / 5. El recurso como procedimiento. / 6. El recurso como derecho de instancia o asertamiento. / 7. El recurso como institución jurídica compleja. / B) La naturaleza jurídica de los recursos administrativos. / C) El fundamento de los recursos administrativos. / D) La tipología de los recursos administrativos. / E) Características formales de los recursos administrativos. / F) El recurso administrativo en el Derecho constitucional mexicano. / G) El recurso administrativo según la jurisprudencia. / 1 Poder Judicial de la Federación. / 2 Tribunal Fiscal de la Federación. / III. El recurso administrativo en el esquema de la justicia administrativa. / A) El recurso como medio auxiliar de la jurisdicción administrativa. / B) Los recursos administrativos y las leyes de procedimiento administrativo. / C) La opción de los recursos administrativos. / IV. Los recursos administrativos en el Derecho local del Distrito Federal. / A) Disposiciones generales en materia de recursos administrativos. / 1. Estatuto de gobierno del Distrito Federal. / 2. Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal. / 3. Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. / B) Los recursos comunes. / 1. De la dispersión a la unidad en el CFDF. / 2. El recurso inconformidad de la LPADF. / a) Procedencia del recurso. / b) Escrito de interposición del recurso. / c) Suspensión del acto impugnado. / d) Improcedencias y sobreseimiento del recurso. / e) La audiencia. / 0 Resolución del recurso. / C) Los recursos administrativos sujetos expresamente a la LPADF. / D) Los recursos administrativos sujetos parcialmente a la LPADF. / E) El recurso de inconformidad con reglas especiales / 1. Ley del servicio público de la carrera de administración pública del Distrito Federal / 2. Ley de turismo del Distrito Federal / F) El recurso de inconformidad de la LPADF como supletorio en otras leyes / I. Ley de Salud del Distrito Federal / 2. Ley de Educación del Distrito Federal / G) Los recursos administrativos especiales. / 1. Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal. / 2. Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva en el D. F. / 3. Ley de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas. / 4. Ley del notariado para el Distrito Federal. / 5. Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. / Conclusiones. Bibliografía. / Hemerografía. / Legislación. / Jurisprudencia. / Documentación.

## I Introducción

En la regulación uniforme y concentrada del recurso administrativo como parte del sistema de defensa de los particulares contra los actos de la Administración Pública hemos observado avances

y retrocesos. No hay duda que el recurso es una de las principales instituciones de la justicia administrativa.

Se ha avanzado en la expedición de leyes de procedimiento administrativo, adjuntas a las regulaciones en materia fiscal, que regulan de forma general y uniforme al recurso administrativo, como la Ley

\* Agradezco los valiosos comentarios del profesor Juan José Céspedes Hernández para la realización del presente estudio.

\*\* Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Departamento de Derecho.

Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (LPADF), el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes. En estos ordenamientos: a) Se han eliminado los diversos recursos administrativos previstos en la difusa y exuberante legislación administrativa, a la que resulta aplicable la ley de procedimiento administrativo correspondiente, b) Por lo que son instaurados recursos únicos o comunes que concentran la impugnación de los actos de la administración pública, c) Que se fijan como optativos frente a la jurisdicción administrativa, a efecto de evitar que la autoridad administrativa asuma actitudes patrimonialistas o alejadas de la efectiva revisión de la legalidad del acto administrativo y convierta al recurso en una "trampa procesal" que debería agotar necesariamente el administrado y d) Proporcionan seguridad y certeza jurídica a las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares, que, con la debida y pública antelación, fijan normas de actuación que además, resultan superiores a la legislación administrativa, al no ser supletorias.

Los retrocesos se aprecian con el apartamiento de la regulación uniforme del procedimiento administrativo que algunos ordenamientos legales llegan a fijar para el recurso, ya sea para dejar a la ley procedimental como ley supletoria tratándose del recurso o creando uno nuevo, con lo que se retoma una tendencia que se pensaba clausurada: que cada ley administrativa tuviese su propio recurso administrativo.

El objeto del presente estudio consiste en ubicar la importancia del recurso administrativo, como parte de la justicia administrativa y de la necesidad de su regulación uniforme, para destacar como se ha tratado a dicho procedimiento impugnativo en el ordenamiento jurídico local del Distrito Federal.

## II La Teoría del recurso administrativo

El recurso administrativo ha enfrentado tratamientos diversos por los doctrinarios del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo, en cuanto a su definición y naturaleza jurídica, pues a veces se ha llegado a pensar que por su teleología (la solución de controversias) puede confundirse con

el proceso o que el juicio seguido ante los tribunales de lo contencioso-administrativo sea considerado como un recurso. En atención a ello, primero será revisado someramente el panorama doctrinal sobre su definición, y después, se tratará de penetrar en su naturaleza jurídica, lo que permitirá la comprensión de los criterios de clasificación intentados, sus características y efectos.

### A) *Las definiciones del recurso administrativo*

El maestro Héctor Fix-Zamudio ha ordenado sistemáticamente los distintos conceptos generados por la doctrina, a fin de obtener otro que abarque los enfoques, derivados de la complejidad misma de la institución<sup>1</sup>. Por ello seguiremos su propuesta metodológica para tratar de alcanzar un intento de definición del recurso administrativo, agregando otros autores relevantes.

#### 1. *El recurso como impugnación*

Tendríamos la definición del eminente tratadista español Jesús González Pérez, quien considera al recurso administrativo como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter."<sup>2</sup> Coincidente a esta definición es la del iusadministrativista argentino Agustín A. Gordillo, quien dice que los recursos administrativos son "los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública."<sup>3</sup> En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández se une a este concepto del recurso como "instrumento jurídico de impugnación."<sup>4</sup>

#### 2. *El recurso como acto*

Los maestros españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez exponen que los recursos son "actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revo-

1. FJX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 2 1983, pp. 43 a 45.
2. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Loa recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34, e *id.*, *El procedi- . miento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p, 747.
3. GORDILLO, Agustín A., *Procedimiento y recursos administra- . tivos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez editor, 1964, p. 71.
4. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1999, p. 57.

cación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley, con base a un título jurídico específico."<sup>5</sup> Cercana a esta posición está la del profesor de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Manuel J. Sarmiento Acosta, quien sostiene que el recurso es el "acto del interesado interpuesto ante la Administración destinado a impugnar una resolución previa de ésta o, excepcionalmente, un acto de trámite que produzca la imposibilidad de continuar el procedimiento u ocasione indefensión, siempre que el acto esté sometido al Derecho Administrativo."<sup>6</sup>

### 3. El recurso como medio

Es amplia la relación de autores que consideran a los recursos como medios. En primer término tenemos al profesor de Bolonia, Renato Alessi, quien ve a los recursos como "medios de reacción mediante los cuales el ciudadano perjudicado en particular por un acto administrativo afectado de *ilegalidad*, puede interesar la revisión de la cuestión por parte de una autoridad administrativa con el fin de obtener un nuevo pronunciamiento administrativo que no esté afectado por vicios de legalidad, con la esperanza de que tal pronunciamiento sea más conforme no sólo con el interés público garantizado por las normas infringidas, sino también con el interés individual lesionado."<sup>7</sup>

En la doctrina argentina tenemos a Héctor Jorge Escola que lo presenta como "el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa respecto de la Administración Pública"<sup>8</sup>; y Miguel S. Marienhoff ve al recurso como "un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción."<sup>9</sup>

El profesor de la Universidad de Atenas, Epaminondas P. Spiliotopoulos presenta a los recursos

como medio de protección no jurisdiccional de los particulares frente a la administración pública<sup>10</sup>.

De los autores mexicanos tenemos, en primer término al eminente Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo"<sup>11</sup>, seguido por el doctor Andrés Serra Rojas, quien expone que el recurso "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"<sup>12</sup>. El fiscalista Emilio Margáin Manatou visualiza al recurso como "todo medio de defensa al alcance de los particulares, 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."<sup>13</sup> El investigador José Luis Vázquez Alfaro sintéticamente dice que el recurso administrativo es "un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo."<sup>14</sup>

### 4. El recurso como derecho

Antonio Carrillo Flores enseñó que el recurso administrativo es un derecho previsto necesariamente en la ley para dirigirse a una autoridad administrativa y

5. GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Civitas, 1991.
6. SARMIENTO-ACOSTA, Manuel J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Civitas- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.
7. ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, t. II, κ Barcelona, Bosch, 1970, p. 621.
8. ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.
9. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.

10. SPILIOPOULOS, Epaminondas P., "Una nota sobre el procedimiento administrativo en Europa Occidental" en BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia, de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993, pp. 512 a 514.
11. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Porrúa, 1982, p. 445. Parecida definición aporta GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, t. II., México, Porrúa, 1998, p. 280.
12. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, .. Décimo séptima edición, México, Porrúa, 1995, p. 727.
13. MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del «Derecho Tributario Mexicano»*, México, Porrúa, 1997, p. 144.
14. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.

ésta "emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que a la autoridad de revisión otorgue el derecho positivo."<sup>15</sup>

### 5. El recurso como procedimiento

El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Alfonso Nava Negrete, ha sostenido de forma permanente que el recurso administrativo es un procedimiento de impugnación desarrollado en la esfera de la Administración Pública "para hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos", procedimiento organizado de forma similar, mas no semejante, al procedimiento jurisdiccional.<sup>16</sup>

### 6. El recurso como derecho de instancia o asertamiento

El distinguido procesalista mexicano Humberto Briseño Sierra al analizar los distintos tipos de instancias que se pueden formular (denuncia, queja, petición, acción), señala que el recurso administrativo es una instancia calificada como asertamiento con efectos revocatorios a petición de parte: "el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor. Cuando un particular se enfrenta a la administración, y lo hace en un recurso, no se defiende,

puesto que no ha sido demandado; ataca y por ello impugna..."<sup>17</sup>

### 7. El recurso como institución jurídica compleja

El maestro Fix-Zamudio después de reconocer la múltiple definición del recurso administrativo, expone un concepto amplio, como "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo."<sup>18</sup>

#### B) La naturaleza jurídica de los recursos administrativos

Es indudable que los recursos administrativos son una especie del género "procedimiento administrativo".

El procedimiento administrativo, de acuerdo con la doctrina de Gabino Fraga, es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan otro acto<sup>19</sup>, conjunto ordenado, secuencial y concatenado. El procedimiento administrativo viene a ser el cauce formal por el cual discurre la función administrativa. Se compone por dos tipos de actos administrativos: a) Los de trámite y b) La resolución, lo cual repercute en la formulación de las llamadas teorías sustancialista y de la autonomía, respecto de la naturaleza jurídica de los actos del procedimiento administrativo.

La concepción sustancialista estima que los actos de trámite del procedimiento administrativo carecen de toda autonomía, para ser sólo partes reflejadas en la decisión final, en la que confluyen las voluntades parciales de los participantes en el procedimiento (administración pública y administrados), las que se van sumando progresivamente conforme se manifiestan en cada etapa procedimental. Es decir, se niega sustantividad jurídica a los actos procedimentales o de trámite, puesto que lo jurídicamente relevante es la resolución definitiva, al ser considerada como la decisión final.

15. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, p. 108.

16. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 87 a 90, e *id.*, voz "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709 a 2711.

12. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Décimo séptima edición, México, Porrúa, 1995, p. 727.

13. MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 144.

14. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.

15. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, p. 108.

16. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 87 a 90, e *id.*, voz "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709 a 2711.

17. BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.

18. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, p. 45. Igualmente de! mismo autor puede verse con provecho varios sus estudios sobre recursos administrativos: *id.*, "Introducción al estudio de los recursos administrativos" en VV. A A., *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, FCE-UNAM, 59 a 79, e *id.*, "Los recursos administrativos" en *Trimestre Fiscal*, número 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.

19. FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 14, p. 255.

En la concepción de la autonomía de los actos del procedimiento, se parte de la idea de que el procedimiento no es un acto complejo como sostiene la tesis sustancialista, sino un complejo de actos de los participantes que cuentan con sustantividad propia, donde interesa la naturaleza instrumental relacionada con la resolución definitiva. Esto significa que los actos de trámite tienen reglas propias de validez, su propia causa, la cual posibilita su revisión, independientemente de la resolución final, aunque por un elemento ordenador se prohíbe la impugnación independiente de dichos actos de trámite, con excepción de los que produzcan indefensión, pues se actualiza la autonomía del acto parcial.<sup>20</sup>

En el Derecho mexicano, la tesis sustancialista tiene su actualización en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, donde se establece la improcedencia del juicio constitucional contra los actos administrativos de trámite en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, a menos que el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. Aquí se aprecia que debe impugnarse la resolución definitiva generada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (por lo general serían los casos del recurso administrativo, de los procedimientos arbitrales y los de oposición), sin posibilidad de atacar los actos de trámite, aun cuando se estimen violatorios de garantías, salvo que éstos afecten los derechos de un tercero extraño a la relación procedimental<sup>21</sup>.

El procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración pública, lo cual permite dar seguridad de esa actuación al estar regulado legalmente, a fin de hacer efectivo el estado de Derecho. El recurso viene a ser un procedimiento de la administración pública si consideramos: 1) Que es un conjunto de actos que preceden y preparan la emisión de una resolución por parte de una autoridad de la administración pública, que se pronunciara sobre si otro acto administrativo está apegado o no a la legalidad, procedimiento incoado a instancia de parte agraviada, 2) Que la resolución del recurso es de naturaleza administrativa, por lo que se asume como un acto de la administración activa en términos formales y materiales<sup>22</sup> y 3) Porque a pesar de adoptar elementos de la técnica procesal (conceptos de impugnación, términos, plazos, pruebas y procedimiento probatorio, alegaciones y formatos adoptados en las resoluciones), esto no cambia radicalmente la naturaleza administrativa del recurso.

Como bien dice el doctor Fix-Zamudio, el recurso administrativo está ubicado entre las ideas del procedimiento y del proceso administrativo<sup>23</sup>.

24. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ- RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *op. cit. supra* nota 8, p. 425: "Se trata...de una cadena, cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común, sin merma de su individualidad propia, en orden a un fin único...", *ibid.*, p. 426. Sobre estas tesis, *vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio- septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, e *id.*, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2pp. 359 a 372.
25. Aunque, de acuerdo con la tesis 139 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el *Informe* del Presidente de dicho Alto Tribunal correspondiente a 1980, no existe la obligación de esperar a que en el procedimiento se dicte la resolución definitiva cuando en él se registren actos de imposible reparación, aplicando analógicamente la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo. En los últimos tiempos se han producido importantes criterios de nuestro más alto Tribunal nacional sobre la interpretación de la citada fracción II y de lo que debe entenderse por procedimientos seguidos en forma de juicio: tesis 2a. XCIX/99 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, julio de 1999, Segunda Sala, p. 367, con rubro "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO"; la tesis Ia.J. 35/2000 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena

Época, t. XII, diciembre de 2000, Primera Sala, p. 133, con rubro "AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD ESTABLECIDO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO PRESUPUESTO QUE SE TRATE DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LA LEY"; la tesis P. CVIII/2000 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, Pleno, p. 103, con rubro "COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO DE INVESTIGACIÓN DE ACTOS QUE SE ESTIMAN LESIVOS DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTICULARES, QUE EFECTÚA DICHO ÓRGANO, NO ES UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO"; y la tesis 2a. CXLIV/98 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, Segunda Sala, p. 422, con rubro "AUDITORÍA FISCAL. OPORTUNIDAD PARA CONTROVERTIR EN AMPARO LA DISPOSICIÓN EN QUE SE APOYA"

22. En este caso, la resolución del recurso es materialmente administrativa, pues la misma es dictada de acuerdo con las facultades de revisión de la legalidad u oportunidad de los actos administrativos. Aun cuando el particular plantea un conflicto, generalmente de interpretaciones, ante la autoridad que resolverá la impugnación, lo cierto es que el acto que decida sobre la inconformidad carece de las características del acto jurisdiccional, puesto que no proviene de un tercero imparcial, ni goza de la naturaleza de cosa juzgada, en virtud de que puede ser objeto de impugnación posterior ante los tribunales o la misma autoridad administrativa o su superior jerárquico pueden dejarlo sin efectos en ejercicio de sus facultades revisoras de forma oficiosa. *Cfr.* ALESS1, Renato, *op. cit. supra* nota 10, pp. 617 y 618.
23. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 39 y 40.

### C) *El fundamento de los recursos adm in istrati vos*

En seguimiento de las ideas elaboradas por Fix- Zamudio, apoyadas en la doctrina de Jesús González Pérez y Andrés Serra Rojas, nos expresa que los recursos administrativos tienen un doble fundamen- tojurídico:

1) La conveniencia de que la administración pública revise sus propios actos "para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados", a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración. Sobre este fundamento existe la indebida interpretación en las distintas administraciones públicas de México de que el recurso administrativo representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos, lo cual lleva a la conclusión de preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación. En realidad, el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada, generalmente a través del propio recurso, o de oficio.<sup>24</sup>

2) Los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado<sup>25</sup>.

A este doble fundamento jurídico, me atrevo a proponer otro más, el de que el recurso administrativo es una forma de control interno de los órganos administrativos auxiliares del Poder Ejecutivo, por el cual se trata de corregir o enmendar afectaciones al estado de Derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público<sup>26</sup>.

### D) *La tipología de los recursos administrativos*

En esta cuestión, la doctrina propone diversos criterios, algunos inaplicables a las características del

derecho patrio. Por ello acudiremos a los adecuados al ordenamiento mexicano.

1) El primer criterio clasificatorio es el más antiguo y común entre los autores de Derecho Administrativo<sup>27</sup>, referido a la autoridad que resolverá el recurso: a) Ante la misma autoridad emisora del acto impugnado (apoyado en la doctrina francesa, Vázquez Alfaro denomina al primer tipo como "gracioso")<sup>28</sup>, b) Ante el superior jerárquico (regularmente conocido como recurso "jerárquico"), y c) Ante órgano especializado (denominado como recurso "jerárquicamente impropio").

2) Por su agotamiento previo a la jurisdicción, los recursos se clasifican en a) Obligatorios y b) Optativos.

3) Por su finalidad, los recursos son a) De legalidad y b) De oportunidad<sup>29</sup>.

4) Atendiendo a su objeto, los recursos pueden ser a) De revocación, b) De adecuación y c) De substitución<sup>30</sup>.

5) Por su causa, los recursos serían a) Objetivos y b) Subjetivos<sup>31</sup>.

6) Siguiendo la doctrina de George Vedel, Vázquez Alfaro presenta un criterio que divide a a) Los recursos de derecho común y b) Recursos administrativos especiales<sup>32</sup>.

### E) *Características formales de los recursos administrativos*

En este rubro, Alessi nos propone una serie de características de los recursos administrativos:

1) El efecto del recurso es generar la potestad de anular o reformar el acto administrativo, imponiendo a la autoridad que conozca del recurso la obligación de realizar un examen de cuestión planteada por el gobernado.

2) La interpretación del recurso "da vida a una controversia jurídica, en la resolución de la cual deben aplicarse los principios fundamentales del Derecho Procesal", en especial el principio contradictorio.

3) La decisión que rechaza el recurso no impide el acceso posterior a la impugnación jurisdiccional,

24. Sobre este particular el profesor Alessi considera que el fundamento del recurso viene dado por la ilegalidad del acto, en el sentido de disconformidad con el Derecho, *op. cit. supra* nota 10, p. 618.

25. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, p. 46. Una coincidencia interesante con el doble fundamento expuesto por Fix-Zamudio es el planteamiento de Alfonso Nava Negrete, con especial referencia a la experiencia mexicana, en la voz "Recursos administrativos", *op. cit. supra* nota 1.9, p. 2710. En la doctrina española, se han expresado suspiraciones respecto al fundamento garantista protector de los derechos del administrado, *vid. SARMIENTO ACOSTA*, Manuel J., *op. cit. supra* nota 9, pp. 33 a 36 y 43 a 46.

26. Aunque no maneja expresamente la idea de este tercer fundamento jurídico, se puede derivar del planteamiento formulado por VAZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 17, p. 61. También *cf. ARMIENTA HERNÁNDEZ*, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 68 a 70.

27. V. gr. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 72 a 78; CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 18, p. 110; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Recursos administrativos", *cit. supra* nota 19; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *cit. supra* nota 17, pp. 65 y 66.

28. VÁZQUEZ ALFARO cita a Auby y Drago, Rougevin-Baville, Bonnard y Debbasch, *loc. cit.*

29. *Ibid.*, p. 65.

30. *Loc. cit.*

31. *Loc. cit.*

32. *Loc. cit.*

así como que la desestimación del recurso tampoco impide que el órgano administrativo proceda a la anulación o a la modificación de oficio del acto impugnado.

4) La decisión favorable al recurso impide a la autoridad emisora del acto impugnado a que vuelva a dictar un acto idéntico concerniente a las mismas personas.

5) La eficacia objetiva de la decisión del recurso se contrae al acto impugnado y a los actos ejecutivos consecuentes, sin afectar a otros actos distintos, aunque sean idénticos al impugnado.

6) Respecto de la eficacia subjetiva, la resolución del recurso surte efectos respecto de los recurrentes y de aquellos a los que les es común la controversia."

#### *F) El recurso administrativo en el Derecho constitucional mexicano*

Veremos en primer lugar los fundamentos constitucionales expresos sobre los recursos administrativos, para después exponer los fundamentos derivados por la interpretación constitucional del más Alto Tribunal de la República.

Este medio de impugnación tiene su fundamento constitucional, en primer término, en la fracción IV del artículo 107 de la Ley Fundamental, de una forma tangencial, cuando se engarzan el principio de definitividad del juicio de amparo en materia administrativa con la existencia de la suspensión y el número de requisitos para su otorgamiento. Cuando en dicha fracción se prescribe que no es necesario agotar los "recursos" o medios de defensa si la ley que los establece exige más requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para su procedibilidad. Como se aprecia, la Constitución Federal prevé lo que después confirmaría el Poder Judicial de la Federación -aunque no apoyado en dicha fracción- de que los recursos administrativos deben estar consagrados expresamente en una ley, por lo que si un reglamento contiene un recurso administrativo, resultará inconstitucional, apoyado en el principio de supremacía constitucional<sup>34</sup>. Este fundamento es de ámbito

amplio: abarca a los espacios federal, local de los estados y Distrito Federal, y, municipal. Los siguientes son de índole local.

En el inciso g) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional está la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes de procedimiento administrativo, lo cual abarca indubitablemente a los recursos administrativos.

En virtud de la reciente reforma constitucional en materia municipal, se dio una adecuación que procura fijar el contenido mínimo de la legislación dedicada a los municipios en diversos rubros, entre los que destacan los medios de impugnación contra los actos administrativos de las autoridades municipales, en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República<sup>35</sup>. Como se puede apreciar, en dicho precepto sólo se refiere a los "medios de impugnación" en general, por lo que perfectamente es admisible considerar comprendidos los recursos administrativos. Es política legislativa común de los estados, incluir, en las leyes orgánicas municipales, las bases de los recursos administrativos contra los actos de las autoridades municipales (salvo en el Estado de México, como se explicará más adelante), sin embargo, no todos los estados tienen tribunales de lo contencioso administrativo que conozcan de los juicios iniciados contra las resoluciones de los recursos administrativos municipales, por lo que deberá analizarse detenidamente

33. ALESSI, Renato, *op. cit. supra* nota 10, pp. 621 y 622.

34. Cfr. Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en

*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII- octubre, p. 109 (esta tesis también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 46, octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, 1. III, Parte TCC, p. 536). Vinculada a esta jurisprudencia leñemos las siguientes tesis aisladas: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA" del Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VII-Enero, p. 415; "RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III Segunda Parte-2. p. 651; "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. II Segunda Parte-2, p. 459; y "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. II Segunda Parte-2, p. 462.

35. *Diario Oficial de la Federación de 26 de diciembre de 1999.*

te en las entidades omisas, si adoptan dichos tribunales o, por su precariedad financiera, se sigue la tendencia judicialista, donde los tribunales ordinarios conocen de la jurisdicción administrativa, sin desconocer la especificidad del Derecho Administrativo como disciplina del Derecho Público<sup>36</sup>. La reforma municipal de 1999 en materia de justicia administrativa, vino a poner fin a un falso dilema respecto de la imposibilidad de que los tribunales de jurisdicción administrativa de los estados fuesen competentes para resolver las controversias suscitadas por actos de la administración pública municipal, lo que había sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las leyes de los estados no violentaban el artículo 116 constitucional, al establecer dicha competencia jurisdiccional<sup>37</sup>.

En lo tocante a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es inquestionable su ubicación en la amplitud de las garantías de audiencia (segundo párrafo del artículo 14) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16). En lo que hace a la garantía de audiencia, se ha expresado por el Poder Judicial de la Federación, que la misma es extensible a las autoridades administrativas, por lo que éstas también deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, más cuando se trata de los recursos administrativos, formas de la actuación administrativa con naturaleza contenciosa. Respecto de la garantía de legalidad, resulta aplicable a los recursos administrativos. Estos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el acápite del artículo 16 constitucional: el acto (sea de trámite o la resolución) deben provenir de autoridad competente, expresado por escrito (de

acuerdo con las formalidades que den a conocer el contenido fehaciente del acto, plasmado en un documento, firmado por la autoridad y notificado a través de los medios previstos legalmente), fundado en derecho y motivado en hechos, y que la fundamentación y motivación guarden una relación lógica, necesaria y congruente<sup>38</sup>.

#### G) El recurso administrativo según la jurisprudencia

##### X • Poder Judicial de la Federación

En la jurisprudencia del Poder Judicial Federal podemos encontrar como una idea central, que veremos se repite en los criterios del TFF, la de descartar la visión de los recursos administrativos como "trampas procesales". Así tendríamos la tesis 42 del **Apéndice** de 1975, producida por Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito: **"Recursos administrativos, procedencia de los.** No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de Derecho, la solución legal de los conflictos y controversias."<sup>39</sup>

En vías de consolidación de tener al recurso administrativo como un medio de defensa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha generado una serie de criterios que lo definen:

- Los recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en la ley para obtener

36. Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 61 a 78, e *id.*, "Los Tribunales Administrativos en el ordenamiento mexicano" en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1989, pp. 99 a 102; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 157 a 163, e *id.*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

37. Fue uniforme el criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre este particular, en las sentencias recaídas en las controversias constitucionales planteadas por los ayuntamientos neoleonese de Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García; resoluciones publicadas respectivamente en los siguientes tomos del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época: 1) t. 111, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362; 2) t. IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240 a 286, y 3) tomo X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631 a 689. Sobre estas sentencias, *vid.* PEREZ LÓPEZ, Miguel, "Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los Estados de la Unión" en *alegatos*, número 44, enero-abril de 2000.

38. Cf. la tesis aislada "AUDIENCIA, GARANTIA DE" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, 1st. VII-enero, p. 153.

39. Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, séptima época, Parte VI, p. 75.*

que la administración, en sede administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque, cuya existencia se encuentre específicamente determinada en una ley y no en un reglamento.<sup>40</sup>

- Los recursos administrativos fueron creados no para perjudicar a los particulares sino para darles oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos, además de que, en nombre del principio de seguridad jurídica, la interposición de un recurso (salvo aquella optativa) constituye además de un derecho, una carga para los particulares quienes deben agotarlos si desean deducir sus defensas y evitar así los perjuicios propios de la institución de la preclusión.<sup>41</sup>

- Las razones anteriores explican que un recurso no pueda ser calificado propiamente como una trampa procesal empleada por las autoridades en perjuicio de los gobernados, sobre todo cuando la procedencia de este medio de defensa se encuentra prevista en forma expresa y clara en la ley aplicable directamente a la materia, como ya lo había expresado la tesis de jurisprudencia del *Apéndice* de 1975.<sup>42</sup>

## 2 • Tribunal Fiscal de la Federación

En este órgano jurisdiccional es reiterada la posición de evitar que el recurso administrativo sea visto como "trampa procesal" por lo que no se aplicarán rigurosamente los requisitos para su interposición<sup>43</sup>, ya que

"han sido creados para facilitar a los particulares las defensas de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa."<sup>44</sup>

40. Tesis 724, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, octava época, t. III, parte TCC, p. 536.
41. Tesis "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICION SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLAMENTE UN DERECHO, SINO TAMBIEN UNA CARGA" en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. I-Segunda Parte-2, p. 578 (Amparo directo 1757/87. Servicio de Vigilancia TUMY, S.A. 19 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos).
42. Loc. cit.
43. Tesis III-TASS-1170, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, AMPLITUD EN LA EXPRESION DE LOS FORMULISMOS" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, Año II, No. 21, septiembre 1989, p. 11 (Revisión No. 2222/87, resuelta en sesión de 29 de agosto de 1989, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete. Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera). Sobre esta idea de las "trampas procesales" también cf. la tesis III- TASS-1 187, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- PARA SU TRAMITACION

Es discutible la concepción de tener al recurso como una primera instancia, si entendemos al juicio ante el tribunal administrativo, sin embargo su finalidad, en el marco de la justicia administrativa, lo ha caracterizado el TFF como el medio de defensa del particular para que "pueda exponer los razonamientos que estime pertinentes para demostrar la ilicitud del acto de gobierno que lo afecta y así evitar en forma innecesaria la promoción de subsecuentes instancias que hagan lenta y poco eficaz la administración de justicia."<sup>45</sup>

También es intermitente la posición jurisprudencial del TFF, respecto de la proscripción de las formalidades sacramentales en la interposición y en el desarrollo y resolución de los recursos administrativos, a fin de evitar que queden como "instrumentos o medios inútiles de defensa".<sup>46</sup>

Finalmente, descuello una vertiente interpretativa de los recursos administrativos favorable a los intereses de los particulares, como se aprecia en la siguiente tesis del Tribunal Fiscal:

"Recursos administrativos.- Su procedencia.-

A1 promover una instancia de inconformidad en contra de alguna resolución, el particular afectado deberá interponer el recurso administrativo que se prevea en la ley

DEBE ATENDERSE A SU VERDADERO CONTENIDO Y NO A SU DENOMINACIÓN" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año II, No. 21, septiembre 1989, p. 18 (Revisión No. 2030/86, resuelta en sesión de 6 de septiembre de 1989, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce ..Gómez. Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano).

44. Tesis II-TASS-7890, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE REQUISITOS FORMALES - DEBERAN ADMITIRSE Y DARLES TRAMITE", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segunda época. Pleno, Año VII, No. 69, septiembre 1985, p. 251 (Revisión No. 669/84, resuella en sesión de 17 de septiembre de 1985, por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez. Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Arroyo Moreno. Su precedente fue la Revisión No. 119/83, resuelta en sesión de 4 de octubre de 1984, por unanimidad de 6 votos. Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz .. Vega. Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández).
45. Tesis III-TASS-1513, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- SU PROMOCION DEBE ENTENDERSE COMO UN MEDIO DE DEFENSA" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, Año III, No. 26, febrero 1990, p. 38 (Revisión No. 2369/87. Resuelta en sesión de 21 de febrero de 1990, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra. Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara).
46. Vid. las siguientes tesis: a) II-TASS-3145, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- PARA SU PROCEDENCIA NO SON NECESARIOS FORMALISMOS" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segunda época, Pleno, año IV, No. 22., octubre 1981, p. 472 (Revisión No. 1505/80, resuelta en sesión de 14 de octubre de 1981, por mayoría de 6 votos y 1 con los resolutivos, Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete y secretaria: Lic. Georgina Ponce Orozco); b) II-TASS-31, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- NO DEBEN SUJETARSE A FORMULAS SACRAMENTALES" en *Revista del Tribunal Fiscal de la*

que se haya invocado en el texto de dicha resolución, en el entendido de que si en ésta se invocan diversos ordenamientos legales de los que cada uno prevé un diferente recurso, el gobernado podrá optar por cualquiera de ellos, que mejor convenga a sus intereses."<sup>47</sup>

### III El recurso administrativo en el esquema de la justicia administrativa

#### A) *El recurso como medio auxiliar de la jurisdicción administrativa*

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la administración pública, mismos que resultan de variadas formas con las cuales se trata de imponer límites a la actividad de los agentes del Poder Ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública<sup>48</sup>.

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para ubicar a los recursos administrativos dentro de la justicia administrativa, propondré un concepto de ésta y trazaré sus sectores. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos, que puede resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado.

*Federación*, tercera época, Pleno, Año 1, No. 1, enero 1988, p. 26 (Revisión No. 372/86, resuelta en sesión de 19 de enero de 1988, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: Armando Díaz Olivares. Secretaria: Lic. Isabel Gómez Velázquez); y c) II-TASS-3029, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- SU PROCEDENCIA NO DEBE SUJETARSE A EXCESIVAS FORMALIDADES" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segunda época, Pleno, Año IV, No. 21, septiembre 1981, p. 353 (Revisión No. 543/78. Resuelta en sesión de 25 de septiembre de 1981, por mayoría de 5 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán. Secretario: Lic. Filiberto Méndez Gutiérrez).

47. Tesis III-TASS-300 en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, Año I, No. 6, junio 1988, p. 31 (Revisión No. 1098/85. Resuelta en sesión de 14 de junio de 1988, por mayoría de 6 votos y 2 en contra. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero ... Becerra. Secretario: Lic. Maño Bernal Ladrón de Guevara).

48. *Cfr.* De la Huerta-Portillo, Mario, "El control de la administración" en Cortiñas-Peláez, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, I, segunda edición, México, Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 17.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido o contencioso-administrativo. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio han ampliado esa formulación y sostienen que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa<sup>49</sup>. En especial, la obra del Dr. Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al **ombudsman**, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa", cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos<sup>50</sup>. Además, se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses legítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares<sup>51</sup>.

#### B) *Los recursos administrativos y las leyes de procedimiento administrativo*

Es notorio que la materia de los recursos administrativos forma parte de la temática de las leyes de procedimiento administrativo. En esta cuestión, las leyes uniformes deben erradicar los recursos dispersos en la legislación administrativa, a fin de establecer uno solo, que permita dar cumplimiento al doble fundamento garante tanto de la actividad administrativa como de los derechos e intereses de los administrados, a que hacen referencia los maestros Fix-Zamudio y Nava Negrete<sup>52</sup>.

49. De manera implícita lo hizo CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 18, pp. 9 a 28, y explícitamente

50. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 11, 12 y 21. M Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.*

51. Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución Federal mexicana" en *alegatos*, número 41, enero-febrero de 1999, pp. 97 a 108.

52. Respecto a los beneficios de las leyes uniformes de procedimiento administrativo, vid. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los principios

De esta manera, se proporciona un marco de certeza y seguridad, al señalar anticipadamente cada formalidad del procedimiento administrativo de tipo contencioso y con ello evitar dilaciones injustificadas, invocación arbitraria de disposiciones jurídicas como legislación supletoria, omisiones legales sobre requisitos de promociones, términos, notificaciones, pruebas, alegatos, impedimentos, suspensión y efectos de las resoluciones. Así, la autoridad queda sujeta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, como el particular anticipa el desarrollo procedimental y se obliga a seguir las prescripciones que permitan llevar a cabo dicho desarrollo adjetivo en forma ordenada hacia un determinado fin.

Como quedo dicho, las leyes de procedimiento administrativo dejan un recurso común, con lo que se evita la proliferación asistemática y asimétrica de este medio de defensa. Carente de sistema porque unos recursos son ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, otros son jerárquicos y otros más son jerárquicamente impropios; todos con distintas denominaciones, que a final de cuentas es lo de menos; incluso hubo casos de recursos contra resoluciones de recurso (como en la abrogada Ley Federal de Aguas) o la multiplicidad de recursos cuando basta con uno sólo (v. gr. el vigente Código Financiero del Distrito Federal que establece tres recursos, perfectamente asimilables en uno solo, como en el Código Fiscal de la Federación). Asimétrica, cuando algunos recursos son obligatorios y otros optativos; cuando unos tienen apoyo en la ley y otros en los reglamentos de ejecución; cuando los ordenamientos que regulan recursos son prolijos en detallar las formalidades procedimentales, mientras otros son escuetos en prescribir las fases del recurso; cuando en los ordenamientos de los recursos se prevé la suspensión como la medida cautelar, con mayores o menores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, y otros ordenamientos ni siquiera mencionan tal medida; o cuando se invocan infundadamente leyes procesales civiles o de otro ámbito en la misma materia (como ocurría con el Código Fiscal de la Federación en las leyes hacendarias locales).

La idea del recurso común implica una tarea de defoliación normativa, sin que se vea alterada por excepciones trastornadoras de esa idea incorporadas a la vida jurídica, por muy importante que sean alegadas las distintas materias administrativas. Los antecedentes del recurso administrativo común están en el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación de 1938 (reforzado con el establecimiento de un solo recurso fiscal en el Código Tributario Federal a partir de los noventa),

del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, 1999, pp. 315 a 320.

en las disposiciones del Código Administrativo del Estado de Chihuahua de 1974 y en las leyes orgánicas municipales que establecieron recursos comunes en dicha materia.

El planteamiento dominante en la doctrina para establecer un recurso común<sup>53</sup> se vio concretizado con la expedición de la LFPA<sup>54</sup>, donde surge el recurso de revisión (artículo 83) y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). En la iniciativa de la LFPA, presentada por el diputado Fauzi Handam Amad, se expone respecto al recurso único:

53. FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 14, pp. 257 a 262; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 47 y 48; *id.*, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp.245 a 273; HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267; RUIZ MASS1EU, José Francisco, «El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana» en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297; OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. «Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa» en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251; SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, «Notas sobre el procedimiento administrativo», *cit. supra* nota 23.
54. *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994. Ya hay una considerable bibliografía: tres ediciones comentadas: ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Editorial Porrúa, 1996; LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Editorial Porrúa, 1996; y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Oxford, 1999. Además: ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 131 a 138; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada ni estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal*. 3ª edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2000; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 46; *id.*, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 17, pp. 81 a 84, e *id.*, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos, cit.*, pp. 381 a 404.

"El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos considerados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y 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"

Con propuesta del distinguido profesor de Derecho Administrativo de la Escuela Libre de Derecho se plasma uno de los principios de las leyes de procedimiento administrativo: el principio de unidad.<sup>55</sup>

El ordenamiento federal influyó decisivamente en la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>56</sup> y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México<sup>57</sup>, este último de tipo totalizador que abarca a la materia tributaria, misma que está excluida en las leyes federal y distrital, y a los actos de las autoridades municipales y de los entes paraestatales locales y municipales mexiquenses. De esta manera se inició una sana política legislativa de eliminar recursos administrativos previstos legal y reglamentariamente, reduciendo el número de los recursos a sólo aquellas materias que los justifiquen.

En lo tocante, al recurso de revisión de la LFPA, Vázquez Alfaro dice, con justeza, que está llamado a ser el recurso de derecho común "que requiere el derecho administrativo mexicano."<sup>58</sup>

### C) La opción de los recursos administrativos

Esta es una cuestión preconizada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix-Zamudio ha sido adalid de esta postura<sup>59</sup>, precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendentes a convertir a los recursos administrativos en "trampas"

procedimentales para los administrados, a pesar de las admoniciones jurisprudenciales.

Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, acudir posteriormente a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Ha sido común que en los órganos administrativos se asuma una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad, simplemente por la consigna de no aceptar las impugnaciones de los gobernados o si en el órgano encargado de resolver el recurso se desconoce la técnica del Derecho Administrativo. Lo anterior no significa que forzosamente el afectado decida mejor impetrar a los tribunales competentes, en desmedro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa, pues si considera por el afectado que es mejor acudir al recurso, no sería sensato vedarle la vía en sede administrativa, si considera que es provechoso para sus intereses, así como beneficiar, al mismo tiempo, la eficiencia y la legalidad de la función ejecutiva.

Como ya quedó expresado líneas arriba, en buena parte de las administraciones públicas del país se ha llegado a pensar que el recurso debería ser obligatorio, pues lo contrario violentaría la garantía de audiencia de la autoridad administrativa. Esta posición, además de ser discutible teóricamente, si tomamos en cuenta que las autoridades no serían sujetos activos de las garantías individuales, afianza las actitudes autoritarias de confirmación de los actos impugnados.

Ello justifica que la tendencia por la opción del recurso administrativo sea la dominante en las leyes de procedimiento administrativo, en las leyes tributarias y en las leyes de los tribunales de lo contencioso-administrativo. El antecedente lo ubicamos en la opción del recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación y en el artículo 28 de la primera Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (1971), salvo en la materia fiscal, excepción ya desaparecida en la nueva ley de dicho tribunal (1995).

## IV Los recursos administrativos en el Derecho local del Distrito Federal

En la justicia administrativa local del Distrito Federal, los recursos administrativos han seguido una tendencia errática.

35. Como antecedente doctrinal de la LFPA, cf. HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267. "

36. *Diario Oficial* de la Federación de 19 de diciembre de 1995. "

37. *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

38. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 17, pp. 83.

39. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 48 a 51.

Después de superar la etapa de la dispersión de recursos administrativos en la legislación local con la expedición de la LPADF y del Código Financiero del Distrito Federal (CFDF), entre 1994 y 1995, resultaba factible que se evitase la situación de que cada ley administrativa local tuviese su propio recurso ante la administración pública.

Sin embargo, se ha dado una tendencia irregular, marcada por la aparición de leyes con recursos administrativos propios, con invocación supletoria de la LPADF y con apoyo equívoco en dicho ordenamiento legal. A continuación se verán los recursos generales o comunes previstos en la LPADF y el CFDF.

#### *A) Disposiciones generales en materia de recursos administrativos*

##### *L Estatuto de gobierno del Distrito Federal*

En la fracción I del artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal únicamente se señala que los habitantes de la sede de los Poderes de la Unión tendrán derecho a la protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo, protección que puede ser proporcionada por los recursos administrativos, entendidos como medios de control de la actuación administrativa.

##### *2. Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal*

En la fracción VI del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se dota a los titulares de las secretarías, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la Oficialía Mayor, de la Contraloría General del Distrito Federal y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la facultad para resolver los recursos administrativos que les sean interpuestos cuando legalmente procedan. En tanto la fracción X del artículo 35 del mismo ordenamiento legal se atribuye a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales la función de tramitar, substanciar y dejar en estado de resolución los recursos administrativos interpuestos en contra de actos y resoluciones del jefe de Gobierno y de los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal; así como substanciar en su caso los procedimientos contenciosos.

##### *3. Ley de Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

La nueva ley de 1995, igual que la anterior de 1971, establece la opción de los recursos administrativos. A diferencia de la ley anterior, ahora se extendió a la materia fiscal. El artículo 29 de la Ley del TCADF prevé:

"Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir ajuicio ante el tribunal. El ejercicio de la acción ante este órgano jurisdiccional, extingue el derecho para promover otro medio de defensa."

Ante estas disposiciones genéricas instituidas en el ordenamiento local del Distrito Federal pasemos a un somero estudio de los recursos administrativos en lo particular, previstos en ese ordenamiento.

#### *B) Los recursos comunes*

##### *1. De la dispersión a la unidad en el CFDF*

En el CFDF originalmente se previeron tres recursos administrativos: revocación, oposición al procedimiento administrativo de ejecución y de oposición de tercero. Desde 1998 se unificaron en el de revocación, de forma similar al Código Fiscal de la Federación (CFF).

El recurso de revocación de la ley fiscal local sigue en términos generales la regulación del CFF. Procede contra los actos o resoluciones administrativas de carácter definitivo emitidos con base en las disposiciones del Código, actos y resoluciones que son detallados en el artículo 551 del CFDF, siendo optativo para los afectados interponer el recurso o promover juicio ante el TCADF. La resolución que se dicte en el recurso será también impugnante ante el TCADF.

En la regulación del procedimiento impugnativo nos encontramos con una gran similitud con el previsto en el CFF, sin embargo hay una disposición sobresaliente: en la fracción III del artículo 555 encontramos que la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la admisión del recurso. En caso de que haya transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, se considera que se ha configurado la afirmativa ficta, y la consecuencia es que el acto o resolución impugnado

quede sin efecto. La afirmati va ficta constituirá una resolución de carácter firme. Esta presunción legal resulta un tanto riesgosa si consideramos que puede afectar el equilibrio de las finanzas públicas locales.

## 2. El recurso inconformidad de la LPADF

Veremos la regulación específica de la LPADF - considerando que al capítulo del recurso de inconformidad les son aplicables las disposiciones de dicha ley relativas al procedimiento común- para después analizar las leyes que admiten al recurso de inconformidad, pero sea como supletorio o con disposiciones específicas, con lo que se rompe el principio de unidad que se pretende implantar con un procedimiento común, en este caso el citado recurso de inconformidad, que va vinculado con la pretensión de seguridad jurídica procura encapsular a las relaciones jurídicas administrativas. .

Por cierto, la LFPADF, a diferencia de la LFPA, no derogó expresamente los recursos administrativos existentes en la legislación administrativa local.<sup>60</sup>

### a) Procedencia del recurso

A partir de la amplitud del ámbito de aplicación de la LPADF sobre la legislación local del Distrito Federal, se pudo pensar que el recurso de inconformidad de dicha ley se erigiría en el recurso común en el esquema de la justicia administrativa de la capital federal. Sin embargo, como se verá más adelante ha sido fue transgredida dicha tendencia.

Dicho recurso es optativo, ya que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en esta ley, ante el superior jerárquico de la autoridad emisora, o intentar el juicio de nulidad ante el TCADF. El recurso tiene por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido (artículo 108 de la LPADF). El término de interposición del recurso es de quince días, contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación .de la resolución que se recurra, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución (artículo 109 de la LPADF).

Como ya quedó dicho, el recurso de inconformidad será interpuesto ante el superior jerárqui

co de la autoridad que emitió la resolución, y dicho superior también será competente para conocer y resolver el medio de impugnación. Si la resolución impugnada es emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el recurso lo tramitará y resolverá el propio Ejecutivo local (artículo 110 de la LPADF),

### b) Escrito de interposición del recurso

En el artículo 111 de la LPADF se definen los requisitos que debe reunir el escrito de interposición, los cuales son presentados con una secuencia técnica correcta, entre los que no aparece la firma del recurrente, sin embargo más adelante (artículo 113), se prevé que la falta de firma o de quien debería suscribirla produce la resolución de tener por no interpuesto el recurso; mientras en el artículo 112 del mismo ordenamiento son enumerados los documentos que deben acompañarse con el escrito de interposición. El numeral 113 de la LPADF establece la prevención que puede producir el superior jerárquico por escrito por una vez para que, en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal, subsane el incumplimiento con alguno de los requisitos irregular u omitido o presentar los documentos fallantes. De no desahogarse la prevención deberá tenerse por no interpuesto el recurso. Contra esta resolución procedería juicio ante el TCADF.

### c) Suspensión del acto impugnado

El recurrente interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva el recurso administrativo. El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión, lo que implica una especie de afirmativa ficta a favor del administrado.

Es factible que el superior jerárquico al resolver sobre la suspensión, señale, según sea el caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con la **medida** cautelar. Tratándose de multas, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero. En los casos que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los

40. Vid, el segundo transitorio de la original de la LFPA (D. O. F. de .4 de agosto de 1994).

perjuicios que se ocasionen con dicha medida. Para efectos de la suspensión y siempre que no se trate de créditos fiscales, se podrá garantizar mediante billete de depósito expedido por la institución autorizada, o fianza expedida por institución respectiva.

La LPADF prevé que no se otorgará la suspensión en aquellos casos en que se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento, requisitos que exceden los señalados en el artículo 124 de la Ley de Amparo.

La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución del recurso.

Es posible la revocación de la medida cautelar por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó (artículos 114 a 119 de la LPADF).

#### *d) Improcedencias y sobreseimiento del recurso*

En el artículo 120 de la LPADF son señaladas las improcedencias del recurso que pueden provocar el desechamiento del mismo o su sobreseimiento, según dispone el artículo siguiente. El artículo 120 acusa una imprecisión en su acápite, pues en lugar de señalar que se enumerarán las improcedencias, empieza por anunciar el desechamiento del medio de impugnación si se da alguna de las improcedencias.

El recurso se puede sobreseer si el promovente se desista expresamente; el interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a su persona; durante el procedimiento sobrevenga alguna improcedencia; la cesación de los efectos del acto impugnado; la ausencia del objeto o materia del acto, o si el recurrente no probare la existencia del acto impugnado.

#### *e) La audiencia*

De forma extraordinaria en el panorama nacional de los recursos administrativos, el artículo 123 de la LPADF establece la existencia de una audiencia de pruebas y alegatos. La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos.

En la audiencia serán admitidas toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán

presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. Como el ordenamiento que nos ocupa no señala una tipología de las probanzas, se debe acudir al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de aplicación supletoria. A fin de evitar resoluciones contradictorias, no se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

#### *f) Resolución del recurso*

El superior jerárquico deberá remitir la resolución al recurso, al término de la audiencia de ley o dentro de los diez días hábiles siguientes a la celebración de ésta. Si transcurrido el término previsto en este artículo, el superior jerárquico no dicta resolución expresa al recurso, se entenderá confirmado el acto impugnado, lo que viene a ser una negativa ficta que obliga al administrado a acudir al TCADF (artículo 124 de la LPADF).

La resolución responde a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, teniendo el superior jerárquico la facultad para invocar hechos notorios (*notoria egeat non probptione*), además de poder suplir el error numérico d<sup>^</sup> preceptos invocados (artículo 125 de la LPADF). El artículo 127 prevé el principio de estricto derecho en cuanto que la resolución del recurso no se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativos con argumentos que no haya hecho valer el recurrente.

Los efectos de la resolución del recurso pueden ser: a) Declararlo improcedente o sobreseerlo; b) Confirmar el acto impugnado; c) Declaración de la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o d) Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo (artículo 126 de la LPADF). En este último caso, la LPADF se precisa que si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución (artículo 125 de la LPADF).

Contra la resolución que recaiga al recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el **TCADF** (artículo 128 de la **LPADF**).

*C) Los recursos administrativos sujetos expresamente a la LPADF*

A continuación enumeraremos un conjunto de ordenamientos legales que han asumido como recurso común al de la **LPADF**: - Artículo 222 de la Ley Ambiental del Distrito Federal.<sup>61</sup>

-Artículo 88 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.<sup>62</sup> En este dispositivo legal se prevé una excepción competencial, al señalar que el recurso de inconformidad se tramitará y resolverá por la Contraloría General del Distrito Federal.

- Artículo 80 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.<sup>63</sup> Se repite la excepción de competencia de la Ley arriba citada.

- Artículo 29 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.<sup>64</sup>

- Artículo 101 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.<sup>65</sup>

- Artículo 95 de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.<sup>66</sup>

74. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 13 de enero de 2000. El artículo 220 dispone que "Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta ley, sus reglamentos, normas ambientales del distrito federal y disposiciones que de ella emanen, podrán ser impugnadas sin que se pruebe el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad conforme a las reglas establecidas en la Ley de ..Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

75. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 28 de septiembre de 1998- El artículo 88 establece: "En contra de los actos y resoluciones de la administración pública del Distrito Federal ordenados o dictados con motivo de la aplicación de la presente ley y normas jurídicas que de ella emanen, se podrá interponer el recurso de inconformidad, en términos de lo dispuesto por la „Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal." .

76. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 28 de diciembre de 1998. Dicho artículo dispone: "Será aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y las disposiciones jurídicas que se deriven de ella, en materia del recurso de inconformidad en contra de los actos de la administración pública del Distrito Federal, ordenados o dictados con motivo de la aplicación de la presente ley y normas jurídicas que de ella emanen."

77. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 8 de julio de 1996. Se dispone en dicha ley lo siguiente: "Contra las resoluciones y la imposición de sanciones de la ley, procederá el recurso que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

78. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 29 de enero de 1996. El artículo 101 prevé que: "En contra de las resoluciones que dicten o ejecuten las autoridades administrativas del Distrito Federal, en materia de esta ley, de su reglamento o de los programas, los interesados afectados podrán interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

79. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 28 de febrero de 2002. En el artículo 103 de este ordenamiento encontramos: "Los afectados por actos y/o (sic) resoluciones de la autoridad, podrán a su elección

- Artículo 102 de la Ley para la celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.<sup>67</sup>

- Artículo 32 de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.<sup>68</sup>

- Artículo 13 de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.<sup>69</sup>

- Artículo 67 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.<sup>70</sup>

- Artículo 89 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.<sup>71</sup> Aunque esta ley debe concordarse con la Ley Orgánica de la Procuraduría Social, previa la Ley Condominal, que proscribe los recursos administrativos, aunque prevé una revisión interna ante el procurador social, que tiene toda la forma de un recurso administrativo.<sup>72</sup>

- Artículo 71 de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.<sup>73</sup>

interponer el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

67. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 13 de enero de 1997. dicho precepto reza así: "Los afectados por actos y resoluciones de la delegación, podrán interponer a su elección, el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal o promover juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

68. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 21 de diciembre de 1995. En dicho artículo se prevé: "Contra las resoluciones en las que se impongan las sanciones contenidas en esta ley procederá el recurso de inconformidad, que se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes, a la fecha de notificación de la resolución ante el superior jerárquico, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal."

69. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 23 de mayo de 2000. El citado artículo 13 establece: "En contra de los actos y resoluciones de la Administración Pública del Distrito Federal ordenados o dictados con motivo de la aplicación de la presente ley y normas jurídicas que de ella emanen, se podrá interponer el recurso de inconformidad, en términos de lo dispuesto por la Ley 70 de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,"

70. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 10 de enero de 1996. La disposición en cuestión establece: "Contra las resoluciones emitidas por las delegaciones que impongan una sanción, procederá el recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto en la ley de 71 procedimiento administrativo del distrito federal."

71. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 31 de diciembre de 1998. El artículo 89 dispone: "Para la imposición de las sanciones y para emitir sus resoluciones, la Procuraduría (Social del Distrito Federal) deberá seguir el procedimiento previsto al efecto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En contra de esas resoluciones los afectados podrán, a su elección, interponer el recurso de inconformidad previsto en la ley antes citada o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal."

72. La Ley Orgánica de la Procuraduría Social apareció publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 28 de septiembre de 1998. El artículo 58 dicha ley expresa: "Las resoluciones que emita la Procuraduría, por virtud de su naturaleza jurídica, no podrán ser objeto de recurso alguno, salvo la revisión interna ..interpuesta ante el procurador."

73. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 26 de febrero de 2002. El citado artículo prevé lo siguiente: "Las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones jurídicas aplicables,

- Artículo 35 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.<sup>74</sup>

#### D) Los recursos administrativos sujetos

##### *parcialmente a la LPADF*

Existen casos de leyes que no prevén de forma indubitable la aplicación de la LPADF tratándose de su recurso administrativo, mas les resulta aplicable por las disposiciones expresas de la LPADF y de esas leyes. Son los casos de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley de Vivienda del Distrito Federal, Ley de Transporte del Distrito Federal y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal.

#### E) El recurso de inconformidad con reglas especiales

Estamos ante el reconocimiento de la aplicación de la LPADF en lo tocante al recurso de inconformidad, pero con una regulación específica.

##### *1. Ley del servicio público de la carrera de administración pública del Distrito Federal*

Es el caso de la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPCAPDF)<sup>75</sup>, en la que son señales normas específicas en los casos de impugnación de resoluciones dictadas en los procedimientos de servicio civil previstos en dicha ley. En este ordenamiento encontramos que los servidores públicos podrán interponer el recurso contra la exclusión o limitación a participar en los beneficios señalados en el artículo 75 de la citada ley; el resultado de la evaluación practicada a sus exámenes; la resolución de baja del servidor público de carrera, y la resolución que niegue el ingreso al servicio público de carrera (artículo 77 de la LSPCAPDF). En el artículo 78 de la misma ley se dispone que el recurso de inconformidad, se substanciará y

podrán ser impugnadas sin que se pruebe el interés jurídico, mediante el recurso de inconformidad conforme a las reglas establecidas en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal."

74. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 24 de abril de 2001. Dicho precepto regula la aplicación del recurso de la siguiente forma: "En contra de las resoluciones dictadas por la Procuraduría en la aplicación de la presente Ley, procede el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. En caso de que la resolución sea emitida por el titular de la Procuraduría, corresponderá al mismo servidor público resolver el recurso."

75. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 13 de junio de 2000.

resolverá conforme a lo que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en lo que sea aplicable. Para efectos de esta ley, le corresponderá a la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal substanciar el procedimiento del recurso, mismo que interpondrá ante dicha dependencia, que elaborará el proyecto de resolución correspondiente. El Consejo encargado del servicio civil local será la instancia que resolverá los recursos de inconformidad.

##### *2. Ley de turismo del Distrito Federal*

El artículo 51 de esta ley prevé la existencia del "recurso de revisión" contra las resoluciones dictadas por la Secretaría de Turismo local, "en los términos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal." Se prevé que el reglamento de la ley establecerá los términos y demás requisitos para la tramitación y substanciación del recurso, lo que afecta al principio de unidad de la LPADF. En el resto del precepto en cuestión se prevén las características del escrito de interposición y los documentos que se deben acompañar, la suspensión de la resolución impugnada, los efectos del recurso y el contenido de la resolución del recurso.

#### F) El recurso de inconformidad de la LPADF como supletorio en otras leyes

En este apartado veremos dos casos que atentan contra el principio de unidad que pretende implantar una ley de procedimiento administrativo y más cuando se trata del medio de impugnación interna ante la administración pública. El recurso administrativo debe estar por encima de las leyes administrativas en las materias en las que resulte aplicable la ley de procedimiento.

Sin embargo, la errática política legislativa de la Asamblea local (si es que existe) ha admitido trastocamientos al principio de unidad que se trata de implantar en el ámbito de aplicación de la LPADF. Esas alteraciones las encontramos en las Leyes de Salud y de Educación del Distrito Federal.

##### *1. Ley de Salud del Distrito Federal*

La Ley de Salud del Distrito Federal<sup>76</sup> regula el recurso de inconformidad en sus artículos 105 a 112. En

76. *Diario Oficial de la Federación* de 15 de enero de 1987, reformada por decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 30 de marzo de 1999.

esta última disposición se previó que en la tramitación del recurso de inconformidad, se aplicará supletoria-mente la LPADF. La Ley de Salud local prevé el término de interposición del recurso, los requisitos del escrito de interposición, los documentos que deben acompañarse a la instancia impugnativa, la suspensión de sanciones pecuniarias y administrativas, el procedimiento probatorio, término para dictar resolución (treinta días), efectos de la resolución y notificación personal de ésta. Bien revisado no se encuentra en la regulación sanitaria justificación alguna para prever una prolíja regulación del recurso de inconformidad que se aparte de la señalada en la LPADF.

## *2. Ley de Educación del Distrito Federal*

Esta ley no invoca expresamente la supletoriedad de la LPADF, sin embargo le es aplicable **por** tratarse de una materia de la administración pública local y por no estar excluida de la aplicación de la ley de procedimiento.

Esta Ley de Educación establece un recurso de revisión (artículos 182 a 187). El recurso se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación en contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de dicha ley y demás derivadas de la misma. Podrá interponerse dicho recurso cuando la autoridad no dé respuesta en un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la presentación de las solicitudes de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios, lo que excluye la regulación del silencio administrativo prevista en la LPADF. Erróneamente la ley señala que transcurrido el plazo para interponer el recurso sin que se haya hecho valer, la resolución tendrá el carácter de "definitiva", cuando en realidad se trata de una resolución consentida tácitamente. El recurso de revisión se interpondrá, por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder la solicitud correspondiente (artículo 183 de la Ley de Educación). El artículo 184 de la ley educativa prevé escuetamente el contenido del escrito de interposición (nombre y el domicilio del recurrente, y los agravios) y de los documentos que deben acompañar al escrito, ante cuyo incumplimiento la autoridad educativa declarará la improcedencia del recurso, sin señalarse si se desechará o se tendrá por no interpuesto, sin referencia a la prevención al recurrente.

La interposición del recurso de revisión suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas, respecto de cualquier otra clase de resoluciones administrativas y de sanciones no pecuniarias, la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos: a) Que lo solicite el recurrente; b) Que el recurso haya sido admitido; c) Que, de otorgarse, no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley; y d) Que no se ocasionen daños o perjuicios a los educandos o terceros en términos de la ley educativa local (artículo 187).

Al interponerse el recurso de revisión podrá ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional, y acompañarse con los documentos relativos. Si se ofrecen pruebas que requieran desahogo, se abrirá un plazo no menor de cinco ni mayor de treinta días hábiles para tales efectos. La autoridad educativa que conozca del recurso podrá allegarse los elementos de convicción adicionales que considere necesarios (artículo 185 de la Ley de Educación local). La resolución deberá dictarse en un plazo de treinta días hábiles, a partir de la fecha del acuerdo de admisión del recurso de revisión, cuando no se hubieran ofrecido pruebas o las ofrecidas no requieran plazo especial de desahogo; o de la conclusión del desahogo de las pruebas o, en su caso, cuando haya transcurrido el plazo concedido para ello y no se hubieren desahogado (artículo 186 de la Ley de Educación). Las resoluciones del recurso de revisión se notificarán a los interesados o a sus representantes legales, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo (artículo 187 del ordenamiento educativo local).

Como se aprecia, no existe ninguna justificación para crear un recurso administrativo distinto del señalado en la LPADF.

## *G) Los recursos administrativos especiales*

Estos recursos son aquellos que existen en la legislación que está fuera del ámbito de aplicación del CFDF y de la LPADF.

### *1, Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal<sup>77</sup>*

En esta ley aparece expresamente un recurso administrativo determinado, procedente por la naturaleza administrativa de los jueces cívicos previstos en ese ordenamiento. Así, tenemos en su artículo 50 que las

77. Gaceta Oficial del Distrito Federal de 1 de junio de 1999.

personas sancionadas podrán hacer valer la revisión administrativa ante el propio juzgador, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación personal, pudiendo solicitar la suspensión del arresto hasta en tanto no se resuelva la revisión de manera definitiva. Dicho juzgador resolverá este aspecto de inmediato y remitirá el recurso a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, su informe y la resolución de suspensión que hubiese dictado, en un plazo de 72 horas. La suspensión podrá ser otorgada siempre y cuando se garanticen previamente el pago de los daños y perjuicios causados, en caso de que los hubiere, el monto de la multa impuesta o la que corresponda en caso de ser conmutada por el arresto.

La consejería resolverá de plano con los elementos aportados por el recurrente y por el informante dentro de las 72 horas, ya sea que la sanción sea revocada, confirmada o modificada. En contra de la resolución que dicte la Consejería, procede el juicio de nulidad ante el TCADF. Extrañamente, como una reminiscencia superada del viejo derecho tributario, la Ley de Justicia Cívica prevé que el pago que se hubiere efectuado de la multa, se entenderá hecha bajo protesta.

#### *2. Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva en el D. F.*<sup>78</sup>

Este ordenamiento, incluido en la competencia legislativa residual del Congreso de la Unión hasta hoy, prevé en su artículo 24 que los acuerdos del consejo directivo de la Caja de Previsión por los cuales se nieguen, modifiquen, suspendan o revoquen las pensiones previstas en dichos ordenamientos, podrán recurrirse por los posibles beneficiarios ante el propio consejo dentro del término de 15 días hábiles a partir de que se hagan sabedores o se les notifique dicha resolución. El recurso innominado deberá resolverse en un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente en que se recibe.

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley de la Caja de Previsión, las controversias suscitadas por las resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones a que se refiere esta ley, serán de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, lo que interpretado teleológicamente se extiende el conocimiento de dicho Tribunal a la resolución del recurso de este ordenamiento.

#### *3. Ley de los servicios de seguridad prestados por empresas privadas*<sup>79</sup>

Tiene por objeto regular los servicios de seguridad prestados por empresas privadas que operen en el Distrito Federal, la que será aplicada por el Jefe de Gobierno, a través de su Secretaría de Seguridad Pública (artículos 1 y 2 de la citada ley). Prevé un recurso de inconformidad contra los actos o resoluciones de la Secretaría de Seguridad Pública sumamente detallado: en término de quince días hábiles, contados a partir del día que surta sus efectos la notificación de la resolución que se recurre, o de que el recurrente tenga conocimiento de dicha resolución; recurso que deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución, mismo que resolverá el medio de impugnación; requisitos del escrito de interposición; facultad del superior jerárquico para prevenir al recurrente en caso de que su escrito de interposición sea irregular; la suspensión, en lo tocante a sus requisitos de procedibilidad y efectividad; la audiencia y tramitación del recurso y su resolución. Contra la resolución del recurso de inconformidad procede el juicio de nulidad ante el TCADF (artículos 35 a 55 de la ley).

#### *4. Ley del notariado para el Distrito Federal*<sup>80</sup>

En su capítulo de sanciones encontramos un procedimiento de queja y conciliación planteados contra un notario por parte de un usuario del servicio que aquél presta, por la falta que cause daños o perjuicios en su contra. Dicho procedimiento se lleva ante la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la administración local. Contra las resoluciones emitidas respecto de las quejas contra notarios, procederá el recurso de inconformidad, que deberá interponerse por escrito ante el superior jerárquico de la autoridad sancionadora, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la resolución recurrida. En la Ley del Notariado (artículos 232 a 234) encontramos los requisitos del escrito de interposición y los documentos que deben acompañarse, un plazo de diez días hábiles para el dictado de la resolución una vez desahogadas las pruebas notificándose al interesado y la Colegio de Notarios del Distrito Federal y los efectos de la resolución del recurso (tenerlo por no presentado, revocación del acto impugnado y reconocimiento de la validez del acto impugnado).

78. *Diario Oficial* de la Federación de 14 de enero de 1986.

79. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 18 de enero de 1999.

80. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 28 de marzo de 2000.

### *5. Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*

Esta ley sigue siendo vigente en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal, a excepción de los de la rama judicial local, como lo dispone la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades tomamos que los servidores públicos de la administración local que resulten afectados por los actos o resoluciones de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal o de los órganos de control interno; podrán optar por agotar el recurso de revocación, previsto en el artículo 71 de dicha Ley, o impugnar dichos actos o resoluciones ante el **TCADF**.

#### Conclusiones

De la anterior exposición se desprenden las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.** Es posible detectar un importante número de definiciones sobre el recurso administrativo, donde sobresale la tendencia que lo ubica como un medio de defensa legal, cuyo objeto consiste en revisar el apego a la legalidad de un acto de la administración pública.

**SEGUNDA.** El recurso administrativo es un procedimiento de la administración de naturaleza contenciosa, cuya resolución es un acto formal y materialmente administrativo, al que se exporta la técnica y la teleología del proceso: sigue los linchamientos del principio contencioso y resuelve una controversia planteada por un particular sobre la legalidad u oportunidad de un acto administrativo.

**TERCERA.** La controversia objeto del recurso se caracteriza por ser un conflicto de interpretaciones respecto del apego a la legalidad del acto impugnado o sobre la oportunidad del mismo. El fundamento de los recursos administrativos es triple: a) Proporcionan una oportunidad a la administración de corregir sus errores y afectaciones al régimen al que está sometida, b) Son una forma de aplicación de las garantías de audiencia y legalidad, en favor de los gobernados, y c) Están inscritos en los medios de control de la función administrativa.

**CUARTA.** De los distintos criterios de clasificación de los recursos administrativos, hay tres que importa enfatizar por su trascendencia práctica- a) Por el órgano que conoce del recurso, b) Por su interposición y c) Por su extensión

material. En el primer criterio tendríamos a los recursos resueltos por la misma autoridad emisora del acto impugnado, los llamados jerárquicos y los jerárquicamente impropios. En el segundo aparecen los obligatorios y los optativos. En el tercero se encuentran el recurso común y los recursos especiales.

**QUINTA.** Paulatinamente se ha ido incorporando en la Constitución Federal mayores referencias sobre los recursos administrativos, aunque sus fundamentos más amplios se encuentran en la fracción IV del artículo 107 y en las garantías de audiencia y legalidad de los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental.

**SEXTA.** El recurso administrativo es uno de los medios jurídicos puestos a disposición de los particulares para la tutela de sus derechos e intereses legítimos, cuando resultan alterados por los actos administrativos. El recurso está inmerso en la mecánica de la justicia administrativa; puede ser la antesala del contencioso administrativo, que resalta cuando disminuye sustancialmente su número, para aumentar su eficacia; si aparece en la estructura de las leyes de procedimiento administrativo, como recurso común, y si es optativo. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación sobre los recursos administrativos ha insistido en su apoyo en la ley y no en los reglamentos, mientras que el Pleno de la Sala Superior del TFF aboga por evitar el formalismo excesivo en el desarrollo adjetivo de los recursos, para evitar su conversión en "trampas procesales".

**SÉPTIMA.** El planteamiento de la interposición optativa del recurso se ha fortalecido por el desgaste del medio impugnativo cuando se torna obligatorio, pues desde diversos ámbitos administrativos han surgido criterios de confirmación a toda costa de los actos impugnados, con lo que vuelven, desgastante -en lo económico y en lo personal-, tortuosa y formalista la defensa de los particulares. La interposición optativa de ninguna forma debe interpretarse como la proscripción del recurso, ya que se deja la decisión de interponerlo al gobernado afectado.

**OCTAVA.** A partir de la expedición de la LFPA, se han expedido varios ordenamientos que han tratado de instaurar reglas claras y generales al procedimiento administrativo, y de forma especial se ha tratado de unificar los recursos administrativos. A esta dinámica unificadora no ha sido ajeno el régimen administrativo del Distrito Federal.

**NOVENA.** En el Distrito Federal tenemos que la unificación y concentración de los recursos administrativos se han tratado de implantar a través del Có-

digo Financiero y de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

DÉCIMA. Sin embargo, en lo tocante a materias que deberían ser parte del ámbito de aplicación de la LPADF, han prolijado normas especiales para el recurso administrativo, han dejado como supletoria a la LPADF en una cuestión donde ese coloca por encima de lo que dispongan las leyes administrativas locales, o de plano han instaurado recursos administrativos propios.

DÉCIMA PRIMERA. Igualmente en las materias sobre las que no se extiende la aplicabilidad de la LPADF, como notariado, justicia cívica y seguridad pública se han establecido recursos administrativos, siempre desde la perspectiva de solidificar los principios de legalidad y de control a que debe sujetarse la administración pública de la capital del país.

#### Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Porrúa, 1996. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décima edición, México, Porrúa, 1991. BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía- Editorial Civitas, 1993. BREWER-CARIAS, Alian R. *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 1990. CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Segunda edición. México, Porrúa, 1973.

DROMI, José Roberto. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.

ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado general del procedimiento administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1967. INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. El procedimiento administrativo*. BREWER-CARIAS, Alian R. (director). Volumen IV, 1980-1981. Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. ISAAC, Guy. *La Procédure administrative non contentieuse*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1968. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimotercera edición. México, Porrúa, 1994, pp.

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

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II. Tercera edición. Madrid, Civitas, 1991.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abelfo, 1964.

. *Procedimiento administrativo federal. Tercera edición ampliada al estudio de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de procedimientos administrativos del Estado de México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Porrúa, 2000.

HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.

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

MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Segunda edición corregida y aumentada. México, Porrúa, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991. *Derecho Administrativo Mexicano*. México, FCE, 1996. "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Porrúa, 1996, pp. 411 a 427.

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

OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251.

PELAÉZ FERRUSCA, Mercedes, "La protección de los administrados frente a los actos del ejecutivo federal" en Varios autores, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 213 a 221.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. Doceava edición, t. II. México, Porrúa, 1983.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Porrúa, 1991.

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

, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 381 a404.

#### Hemerografía

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

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

LÓPEZ MENUDO, Francisco, "Los principios generales del procedimiento administrativo" en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre de 1992, Madrid, pp. 19 a 76.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El ámbito de aplicación y los principios de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal" en *alegatos*, número 44, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp.

, "El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 2000, México, Escuela Libre de Derecho, pp. 379 a 412.

, "La justicia administrativa en la Constitución Federal mexicana" en *alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 97 a 108.

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

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

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297.

#### X Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Código Financiero del Distrito Federal.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley Ambiental del Distrito Federal.

Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.

Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal.

Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.

Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles en el Distrito Federal.

Ley para la celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal.

Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría Social.

Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

#### Jurisprudencia

*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1975.*

*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917- 1995.*

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época.*

*Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.*

#### Documentación

*Gaceta Legislativa*, Cámara de Diputados, LVTI Legislatura.

Iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo presentada por el diputado Fauzi Hamdan Amad, del Partido Acción Nacional.

Versiones estenográficas de sesiones del Senado de la República (abril de 2000).