

EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Definición*. III. *Caracterización*. IV. *Antecedentes*. V. *Objeto de los recursos administrativos*. VI. *El recurso administrativo como mecanismo de control de la administración pública*. VII. *Ventajas e inconvenientes de los recursos administrativos*. VIII. *El principio de reserva de ley y los recursos administrativos*. IX. *Opcionalidad de los recursos administrativos*. X. *Unificación de los recursos administrativos*. XI. *El recurso administrativo y la tutela judicial efectiva*. XII. *Conclusiones*.

I. PLANTEAMIENTO

Los sistemas jurídicos que dicen tener características de un Estado de derecho establecen medidas o remedios que realmente son eficaces para proteger a los particulares frente a las arbitrariedades e ilegalidades de la administración pública.

En este sentido, las leyes que establecen alguna relación entre la administración pública y los administrados, también tienen que regular algún remedio en caso de que el administrado se quiera inconformar con la decisión de la administración pública. Tradicionalmente, a este tipo de remedios se les denomina recursos.

El problema que se presenta con los recursos administrativos, en la práctica, actualmente, es que lejos de facilitar la protección jurídica de los particulares frente a los actos de la administración pública, los recursos se han convertido en obstáculos o trampas donde el administrado se pierde por la exigencia de requisitos y formalidades, desde nuestro punto de vista, innecesarios.

Incluso, hay autores que llevando a los extremos su opinión sobre este tipo de remedios, han propuesto su desaparición. El argumento que utilizan es “la ineficacia práctica de estos medios de impugnación, al convertirse en recursos dilatorios”.¹

Y es que, en ocasiones, al interponerlos, pocas veces se logra que la autoridad administrativa, “alejándose de cuestiones de imágenes a sus superiores, reconozca la violación formal o de fondo a la que ha incurrido”,² y revoque o modifique el acto administrativo que se impugnó, en beneficio del particular originalmente afectado en sus derechos.

La importancia de este tipo de remedios para el administrado adquiere particular relevancia con la incorporación al sistema jurídico mexicano de una serie de tratados sobre derechos humanos, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ya que puede suceder que las actividades o decisiones de la administración pública no se apeguen a las normas jurídicas que regulan su actividad o que fundamenten su decisión, que transgreda el ordenamiento jurídico, y que desconozca o altere los derechos de los administrados.

Ante esta posibilidad surge —explica Escola—, necesariamente, la necesidad de establecer un adecuado control de los actos de la administración que posibilite el examen de ellos para precisar si se adecuan o no al orden legal vigente, y en caso contrario, para restablecer, por vía directa o indirecta, el imperio de la juridicidad administrativa.³

Precisamente, el presente trabajo tiene como objetivo ofrecer un panorama general sobre el régimen jurídico de los recursos administrativos en México.

II. DEFINICIÓN

Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marca hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Por lo que los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o

1 Estrada Romero, Sergio Saúl, “Opcionalidad de los recursos administrativos previos al procedimiento contencioso administrativo”, *Memoria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca, núm. 9, mayo-junio de 1995, p. 131.

2 *Idem*.

3 Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 177.

modificación de una resolución o acto administrativo.⁴ Existe, pues, una idea de retorno al punto de origen.

Recurso administrativo es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados.⁵

Según Nava Negrete, el recurso administrativo es “un medio legal que reparte por igual una defensa a quien lo promueve y una oportunidad de rectificación para el que lo resuelve”.⁶ “Es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta”.⁷

III. CARACTERIZACIÓN

Los recursos administrativos se pueden estudiar de diversos puntos de vista, debido a las características que presentan. Es decir, se caracterizan de diversas formas por presentar múltiples usos lingüísticos. Entre los más destacados que ha estudiado la doctrina, encontramos que un recurso administrativo puede ser o bien un derecho, o un acto jurídico, o un medio de defensa.

1. *El recurso es un derecho*⁸

Cuando el administrado es notificado por la administración pública de la existencia de un acto o resolución administrativos en contra del primero, el administrado puede impugnar dicho acto o resolución, entonces ha-

4 Estrada Romero, Sergio Saúl, *op. cit.*, nota 1, p. 131.

5 Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, “Recursos administrativos”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.

6 Nava Negrete, Alfonso, “Recursos administrativos”, *Justicia administrativa*, México, Trillas, 1988, p. 42.

7 Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

8 Con esta postura encontramos a Carrillo Flores, Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, pp. 93 y ss.; Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, t. 4: *El procedimiento administrativo*, 8a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, capítulo III, p. 16; Delpiazzo, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, Porrúa, 2004, p. 436.

blamos de un derecho que nace a favor del administrado para impugnar el acto o resolución de la administración pública que lo afecta.

El derecho que tiene el administrado de impugnar un acto administrativo, nace de la propia Constitución, por cuanto dicha norma fundamental reconoce a todos los individuos el derecho de defensa. Además, en la actualidad, este derecho de defensa esta reconocido en tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado.

2. *El recurso es un acto jurídico*⁹

La manifestación de la voluntad del administrado en interponer un recurso en sede administrativa, constituye un acto jurídico consistente en pedir a la administración mediante el recurso, que modifique o revoque un acto o resolución administrativos.

Al escrito mediante el cual el administrado interpone un recurso impugnando un acto administrativo, la mayoría de los doctrinarios le da el calificativo de acto jurídico.

El acto de interposición del recurso implica un reclamo, o una pretensión o solicitud, etcétera, pero ello no significa sino que el reclamo o la pretensión son el contenido del acto de recurrir.¹⁰

3. *El recurso es medio de defensa*

La principal función que tiene en recurso administrativo es la de constituir un medio de defensa de los derechos del administrado ante la administración pública. Es decir, dichos remedios se han establecido a favor del administrado, en beneficio de este, para contrarrestar los abusos y las extralimitaciones de la administración pública.

En esta posición, encontramos la opinión de Serra Rojas, quien explica que el recurso administrativo es un medio de impugnación y directo de “defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de una acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó”.

Como mecanismo de defensa de los administrados, el recurso administrativo puede ser una valiosa herramienta tanto de la administración

9 Véase Delpiazzo, Carlos E., *op. cit.*, nota 8, p. 436.

10 Gordillo, Agustín, *op. cit.*, nota 8, p. 18.

como de los administrados. Sabemos que la credibilidad y la confianza hacia la administración es casi nula en la actualidad y que los ciudadanos cada vez más acuden a los tribunales para que se resuelvan sus controversias con la administración.

Sería importante y muy valioso que las autoridades le dieran al recurso administrativo la importancia, la seriedad y la función para la cual fue creado, para revisar nuevamente con objetividad e imparcialidad un acto o resolución dictada por la administración pública.

IV. ANTECEDENTES

De acuerdo con un estudio realizado por Gonzalo Armienta Hernández, los recursos administrativos en México tienen antecedentes muy antiguos. Según este autor, ya en la época de la Colonia se conocían los recursos; los cuales se interponían ante el virrey, y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales.¹¹

Pero afirma Vázquez Alfaro que “es en la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925 y en la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales y para la Aplicación de Penas de 1929, que se instituyeron los recursos contra los actos de las llamadas «Comisiones de Calificadoras»”.¹² Es a partir de este periodo, sostiene el maestro Vázquez Alfaro, que podemos hablar de verdaderos recursos administrativos en el derecho mexicano.

V. OBJETO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A través de los recursos administrativos que se establecen en diversas leyes de naturaleza administrativa, es la forma como se otorga al administrado la oportunidad de impugnar los actos o resoluciones administrativas contrarios a las leyes; además de que se le ha considerado como un importante mecanismo que permite al administrado exigir de la administración pública el respeto a las garantías individuales o derechos fundamentales, especialmente a las de audiencia y legalidad.

¹¹ Véase Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 53.

¹² Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 69.

Nava Negrete y Quiroz Acosta, afirman que “en la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantes cometidos”.¹³ Su natural situación de medio de impugnación de los actos y resoluciones administrativas lo convierte en protector y defensor de los derechos de los administrados frente a la administración pública; y “a pesar de las severas críticas que recibe de la doctrina, y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local”.¹⁴

El recurso administrativo, considera Fix-Zamudio,

...permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa, tomando en cuenta, por otra parte, que el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos, de manera que toda actuación irregular de la administración pública que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico y debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.¹⁵

En definitiva, el objeto de los recursos administrativos será siempre la impugnación de un acto o resolución administrativa.

VI. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO MECANISMO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Control significa, según el *Diccionario de la lengua española*,¹⁶ comprobación, inspección, fiscalización, intervención.

Pero en el lenguaje jurídico, se entiende por control

...la actividad de carácter registral o técnico encomendada a una función pública, un ente administrativo estatal o a un empleado público, por el orden jurídico, que se dirige a revisar la adecuación y legalidad de los actos encomendados a los diversos órganos del poder público, con la obligación de pronunciarse sobre ellos.¹⁷

13 Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

14 *Idem.*

15 Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 45.

16 Se puede consultar en <http://www.rae.es/>.

17 Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2002, pp. 22 y 23.

La función del control, comenta Carla Huerta Ochoa, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder, impidiendo que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.¹⁸

El control administrativo, no es sino un medio de contribuir a asegurar esa preminencia del derecho, al asegurar la juridicidad de la actividad administrativa.

Y como tal, el control administrativo encuentra su fundamento en ese mismo orden jurídico, que tiende a proteger, y que es el que lo establece, estructurando poderes balanceados, limitados y recíprocamente controlados, control que se lleva a cabo, por distintos medios, a niveles adecuadamente graduados.¹⁹

Los recursos administrativos, consideramos, son instrumentos de control administrativo, posterior o represivo, que se ponen en funcionamiento a instancias de los particulares, y no de oficio.²⁰

Es a veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa. Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas. Conserva en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad.²¹

VII. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS²²

1. *Ventajas*

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

18 Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998, p. 35.

19 Escola, Héctor Jorge, *op. cit.*, nota 3, p. 183.

20 Silva Tamayo, Gustavo E., "Los recursos administrativos como instrumento de control", *Control de la administración pública. Administrativo, legislativo y judicial*, Buenos Aires, Ediciones RAP, 2003, p. 605.

21 Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 5, p. 225.

22 Tomado textualmente de Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 12, pp. 63 y ss.

Por una parte, el recurso permite que los administrados expresen su opinión ante las autoridades. El recurso ofrece la posibilidad de corregir una anomalía, previo examen del expediente.

Por otra parte, el recurso permite que la propia administración corrija un error o una injusticia dado que ella encuentra una ocasión para mejorarse, una vez que ha constatado sus propias fallas.

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

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

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

También constituye un filtro respecto del contencioso administrativo, debido a que contribuye a evitar un gran número de posibles juicios en calidad de etapa preliminar de conciliación.

2. Inconvenientes

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

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

Los recursos no permiten siempre una verdadera conciliación, debido a que, en un gran número de casos, la administración se limita a confirmar su decisión inicial sin realmente reexaminar el expediente; otras veces es imposible realizar un nuevo examen en razón de la gran extensión del procedimiento.

La administración puede sentirse tentada de retardar la solución de un asunto, ejemplo de ello lo constituye la solidaridad que existe en los cuerpos administrativos.

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

En fin, los recursos pueden tener consecuencias desagradables para los terceros interesados, en los casos en los que éstos no son informados

de la existencia de un recurso, o cuando la administración no reconoce sus intereses.

VIII. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Este principio consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material.

El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al Poder Ejecutivo la expedición de reglamentos que regulen materias reservadas en exclusiva a las leyes que expida el Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación, la determinación de los elementos de los tributos, entre otros.²³

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, por ello es que se prohíbe al reglamento regular materias cuya ordenación está reservada de manera exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.²⁴

En este sentido, la reserva de ley parte de la voluntad del constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también el presidente de la República es elegido por sufragio universal, sino por un órgano plural, en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado importante determinar los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución, es decir, precisar hasta qué punto el legislador debe desarrollar una materia reservada y qué parte de ésta puede ser desarrollada o complementada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria. La importancia de lo anterior radica en que resulta igualmente inconstitucional que un reglamento del presidente de la República regule una materia reservada a la ley, como que el propio Poder Legislativo otorgue

²³ Véase por ejemplo *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis 2a./J. 29/99, tomo IX, abril de 1999, p. 70.

²⁴ Véase *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 150.

competencia reguladora al Ejecutivo Federal en aquellas materias que la Constitución reserva a la regulación legislativa.

De ese modo, podemos decir que en aquellas materias en las que existe una reserva de ley, la facultad reglamentaria no podrá determinar sus supuestos básicos, ni el Legislativo puede delegar en el Ejecutivo la facultad de regular éstos, pues la reserva de ley supone una doble obligación: *a)* al Ejecutivo para que no regule a través de su facultad reglamentaria la materia de que se trate, y *b)* al Legislativo para que no haga una remisión en blanco al Ejecutivo, sino que debe regular, eficazmente, la materia que la Constitución ha designado para que sea regulada, al menos en sus aspectos esenciales, por una ley, y no por alguna otra norma del sistema jurídico.²⁵

El reglamento tiene como finalidad facilitar la aplicación de la ley a las situaciones o casos concretos que ésta regula en sus hipótesis normativas. Es decir, el reglamento puede asignar competencias, si la ley no las fija; “pero no puede llegar al extremo de dar a su vez competencias reglamentarias, a menos que la ley así lo autorice”.²⁶

Entonces el objeto del reglamento está determinado por las medidas o actos tendientes a la ejecución de las leyes, o bien, si cabe la expresión “la materia reservada” al reglamento debe considerarse que está determinada por los actos que tiendan a lograr la ejecución de las leyes; de ahí que lo abstracto y lo general del reglamento se circunscribe a la zona de ejecución de la ley.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el recurso administrativo sólo puede estar regulado en una ley expedida por el Poder Legislativo.

Un ejemplo claro sobre este tema es el Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social. El artículo 31 de dicho reglamento, fue declarado inconstitucional por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Dicho Tribunal considero que el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, es inconstitucional por dos razones fundamentales:

²⁵ *Ibidem*, p. 151.

²⁶ Vallejo Mejía, Jesús, “El poder reglamentario en materia administrativa”, *La justicia*, México, t. XXXVI, núm. 616, 1981, p. 44.

a) Porque tiene su origen en una norma reglamentaria expedida por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal, esto es, en razón de que proviene de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo, por lo que debe tomarse en cuenta que, para que un medio de impugnación deba agotarse a fin de cumplir con el principio de definitividad, éste debe emanar de una ley, cuestión que necesariamente será consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo emanado del Congreso de la Unión; consecuentemente el reglamento siempre deberá estar precedido por una ley, y b) Porque dicho reglamento debe ser una norma subordinada a ley, ya que de acuerdo al principio de reserva de la ley, impide que el reglamento invada las materias que de manera expresa la Constitución reserva a la ley fundamental, en tanto el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al Poder Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo. Por tanto, al establecer el mencionado artículo 31 del reglamento en cita una instancia o medio de defensa distinto y adicional no previsto en la ley reglamentada, contraviene los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, sino que crea un nuevo recurso administrativo como lo es el de revocación; de ahí lo inconstitucional del precepto de referencia.²⁷

Así lo reconoció también el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al considerar que la facultad reglamentaria del presidente de la República, prevista en el artículo 89, fracción I, de la carta magna, debe ajustarse al principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica que imponen al Ejecutivo Federal la potestad de expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo.

En consecuencia, debe decirse que si algún reglamento establece un recurso no contemplado en la ley reglamentada, entonces el parti-

²⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, tomo XIII, tesis VIII.2o.65 A, Abril de 2001, p. 1131. Rubro: SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 31 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DERIVADO DEL ARTÍCULO 294 DE LA LEY RELATIVA, ES INCONSTITUCIONAL (APLICACIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA P. LX/1998).

cular no tiene la obligación de agotarlo antes de acudir al contencioso administrativo.²⁸

IX. OPCIONALIDAD DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En la actualidad, el legislador debe tener una visión más amplia de las situaciones que pretende regular, tomar en cuenta la realidad en la que regirá la nueva norma jurídica, sus efectos, su impacto tanto en el interior del país como fuera de él.

Por ello, las modernas regulaciones sobre el procedimiento administrativo y, especialmente, sobre los recursos administrativos, se están encaminado hacia la opcionalidad de dichos medios de impugnación de los actos administrativos.

Cuando la administración dicta un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, en nuestros días, por lo menos en México, ya se admite la posibilidad de acudir o a la misma administración pública o a los tribunales, contencioso administrativos o judiciales, en defensa de los derechos que por el dictado de dicho acto administrativo se hayan lesionado.²⁹

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, tesis VI.1o.A.103 A, tomo XIV, Octubre de 2001, p. 1191. Rubro: SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL. SU ARTÍCULO 31 EXCEDE LA FACULTAD REGLAMENTARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

²⁹ Por ejemplo, se puede consultar el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis I.7o.A.289 A, tomo XIX, Mayo de 2004, p. 1765, Rubro: DEFINITIVIDAD. LOS SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS POR ALGÚN ÓRGANO DE LA CONTRALORÍA DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN OBLIGADOS A OCURRIR ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, PREVIAMENTE AL AMPARO SI EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA DE RESPONSABILIDADES INTERPUSIERON RECURSO DE REVOCACIÓN, en donde el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al interpretar el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que si un servidor público es sancionado por algún órgano de la Contraloría del Distrito Federal, dicho Tribunal interpreto que el servidor público “puede optar por cualquiera de las siguientes vías para impugnar tal determinación: a) Mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; b) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y c) Interponiendo el juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal”.

En la mayoría de las ocasiones el administrado, lesionado por los actos administrativos dictados por la administración pública, tiene la convicción de que nada logrará en este vía, que no tiene sentido retrasar más el momento de acudir a los estrados del Poder Judicial, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil.³⁰

Las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva se han hecho social, legislativa, doctrinaria y jurisprudencialmente cada día más intensas, siendo cada vez más intolerable el mantenimiento del carácter obligatorio de las vías administrativas, las cuales en la práctica suelen ser ineficaces y, por tanto, una carga excesiva.³¹

El sistema jurídico debe otorgar al administrado la opción de acudir, si él lo prefiere, ante los órganos de la administración pública, cuando el ciudadano considere que la solución a su reclamo puede encontrar buen camino en sede administrativa.

Por el contrario, si tiene la convicción de que de nada le servirá acudir a esta instancia, no tiene sentido seguir perdiendo el tiempo, demorando el momento de acudir al proceso.

Ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable.³²

En el plano supranacional, que muy bien se puede aplicar al plano nacional o local, se ha destacado que “El Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y la prueba de su efectividad”.³³ Del mismo modo, en el plano lo-

³⁰ Véase González Pérez, Jesús, “La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, año 11, 1999, p. 43 y ss.

³¹ Prado Moncada, Rafael G., “Comentarios sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema jurídico administrativo venezolano”, *Lex. Difusión y análisis*, año VII, núm. 92, febrero de 2003, p. 30.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 64, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cantoral Benavides. Perú, párrafo 31, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

cal, la administración pública, que siempre alega que no se agoto la vía, le corresponde señalar que recursos deben agotarse y la prueba de su efectividad. “Un recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”.³⁴

Comenta Villagrán Kramer

El agotamiento de los recursos internos parece un contrasentido cuando de denegación o desafío de la justicia se trata por violación de las garantías judiciales y de las normas que establecen la protección judicial. Y ello, precisamente, porque en esos casos se ataca, ora la inexistencia de recursos, ora su ineffectividad, ora el fondo de lo resuelto por los más altos órganos jurisdiccionales del Estado en razón de la falta de independencia, imparcialidad o equidad o porque la normativa nacional aplicable obstruye el remedio o alivio legal que se busca.³⁵

La regla del previo agotamiento de los recursos internos en la esfera del derecho internacional de los derechos humanos tiene ciertas implicaciones que se establecen en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Convención, los Estados parte se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos, “recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1o.)”.³⁶

Por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención.³⁷

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 66, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

35 Villagrán Kramer, Francisco, “Responsabilidad internacional del Estado por denegación y desafío de justicia y violación de garantías judiciales”, en Nieto Navia, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 574.

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 91, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

37 *Idem*.

También se ha argumentado que “Los recursos son ilusorios cuando se demuestra su inutilidad en la práctica”.³⁸ Es decir, la existencia de muchos recursos regulados por el ordenamiento jurídico no demuestra que el sistema funcione adecuadamente. Los recursos fueron creados con la finalidad de que la administración revise muy bien el acto que va a dictar, no para hacer perder el tiempo al administrado y después no darle la razón, donde se evidencia que sí la tenía.

En esta línea de pensamiento, resulta muy ilustrativo el caso 10.194, Narciso Palacios, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el cual el señor Narciso Palacios cuestionó la declaración de inadmisibilidad por parte de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, de la acción contencioso administrativa, por falta de agotamiento de la instancia administrativa. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo

...que la normativa provincial aplicable al caso del peticionario, esto es, la Ordenanza General No. 207 del 12 de octubre de 1977 (modificada por la Ordenanza General 233) establece en su artículo 89 que el sancionado “podrá deducir” el recurso de revocatoria. Como puede observarse, al utilizar la configuración verbal “podrá”, la norma provincial parecería dar opción al recurrente de agotar la vía administrativa o acudir directamente al contencioso administrativo, con lo que quedaría consagrado un sistema recursorio de naturaleza potestativa, el cual se utiliza actualmente en la mayoría de las legislaciones modernas.

Como se puede apreciar, la tendencia no sólo nacional, sino supranacional, apunta hacia la opcionalidad de los recursos administrativos.

Celebramos que en México, en la actualidad, la gran mayoría de los recursos que establecen las leyes de naturaleza administrativa, son opcionales para los administrados.

Por ejemplo, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que

Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 137, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En igual sentido, conforme al artículo 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, las personas afectadas por actos y resoluciones de la administración pública del Distrito Federal pueden interponer el recurso de inconformidad establecido en la propia ley, o bien, promover el juicio de nulidad en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.³⁹

X. UNIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En la actualidad, en México están vigentes alrededor de 230 leyes federales. De un recuento que hicimos, encontramos que por lo menos un 30% de esas 230 leyes, establecen un tipo de recurso para impugnar actos administrativos ante la dependencia donde se realizó el trámite del administrado.

Del estudio efectuado a dichas leyes administrativas nos dimos cuenta que la mayoría de los recursos que contemplan dichas leyes, reciben diversas denominaciones; los plazos para la presentación del recurso son muy variables; algunas leyes contemplan la posibilidad de suspender el acto impugnado generalmente mediante el otorgamiento de garantía; unos se presentan ante la autoridad que dictó la resolución que se recurre, otros ante el superior jerárquico de aquélla, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores; en fin, la tramitación de cada tipo de recurso es diferente.

³⁹ Vease *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, Novena época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis I.7o.A.166 A, tomo XV, Febrero de 2002, p. 791. Disco IUS2004. Número de registro 187,824. Rubro: DEFINITIVIDAD. ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATE EL ACTA DE VISITA DE VERIFICACIÓN Y LA RESOLUCIÓN QUE IMPONE UNA SANCIÓN PECUNIARIA, EMITIDAS POR AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

En muchas ocasiones, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el acudir a los recursos administrativos “se convierte en una formalidad que carece de sentido”.⁴⁰

Aún más, si la práctica cotidiana demuestra la inutilidad de este tipo de remedios no tiene ningún sentido establecer un sistema de recursos, sometidos a distinto régimen jurídico, con las consiguientes dudas y dificultades a la hora de tener que agotar la vía administrativa.

Asimismo, en los últimos años se viene hablando de medidas de simplificación administrativa, que buscan dar al administrado facilidad en todas sus gestiones gubernamentales, a fin de disminuir lo obeso del sistema administrativo.⁴¹

A lo anterior, también cabe mencionar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994, regula el recurso de revisión, y que según el artículo segundo transitorio de dicha ley, en la fecha en que entró en vigor quedaron derogados todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es decir, el legislador trato de establecer un medio de impugnación genérico para todos los procedimientos administrativos.

Por ello, consideramos que sería conveniente “un único recurso administrativo y potestativo”.⁴²

Consideramos que bastaría un solo recurso en materia administrativa, con un procedimiento simple, desprovisto de formalidades, como las que a veces revisten los procesos o juicios ante los tribunales, para lograr un verdadero instrumento eficaz a los fines apuntados.⁴³

XI. EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

El derecho a la tutela judicial efectiva puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y tér-

40 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 68. http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html

41 Véase Jiménez Illescas, Juan Manuel, “Unificación de los recursos administrativos”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 10, número 10, 1986, p. 223.

42 González Pérez, Jesús, *op. cit.*, nota 30, pp. 43 y ss.

43 Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, nota 6, p. 43.

minos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a instancias administrativas o jurisdiccionales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un procedimiento o proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁴⁴

Es indudable que el derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.⁴⁵

El principio de tutela judicial efectiva tiene plena vigencia en nuestro sistema jurídico, es de aplicación directa al procedimiento administrativo en todas sus etapas, incluida la etapa recursiva. Así lo ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al expresar que

Pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos.⁴⁶

De lo que se trata en la actualidad es asegurar mejor las garantías que protegen los derechos constitucionales y supranacionales, redimensionando el principio de la tutela judicial efectiva en la moderna línea de la protección de los derechos humanos.

XII. CONCLUSIONES

El reto de la administración pública en esta materia en nuestros días es el de asegurar la imparcialidad en la resolución de los recursos que le presenten los administrados.

⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, SCJN, novena época, tesis 1a. LIII/2004, tomo XIX, mayo de 2004, p. 513. Rubro: GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 105, http://www.corteidh.or.cr/seriec/index_c.html.

A través de la historia, el papel de los recursos administrativos ha perdido credibilidad y protagonismo, pues se tiene la falsa idea de parte de los servidores públicos encargados de resolver, de que tienen el deber de defender a la administración pública aunque no tenga la razón esta última.

Se debe reformular el papel que persigue el recurso administrativo en la actualidad. El recurso debe observarse como un mecanismo capaz de dirimir las controversias entre la administración pública y los administrados y no como un obstáculo o traba.

En esta época en que tanto se predica la transparencia, el acceso a la información pública, el respeto a los derechos humanos, se deben dar muestras de ello en materia de recursos administrativos por parte de la administración pública, resolviendo de manera justa los conflictos entre la administración pública y los administrados.

Por lo anterior, consideramos que los recursos administrativos contemplados en leyes en materia administrativa y en reglamentos, deben ser derogados, además de unificar todos los recursos contemplados en las diferentes leyes administrativas en una sola, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y así dar mayor seguridad jurídica a los administrados.