

TÍTULO XII. DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Capítulo Único. De los Recursos Administrativos

Artículo 170. Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurirlas en los términos del Libro Primero, Título Séptimo, de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

Artículo 171. Las resoluciones dictadas por el Presidente Municipal serán recurribles ante el ayuntamiento, a quien se tendrá como superior jerárquico.

Artículo 172. Las resoluciones que pongan fin al recurso administrativo podrán ser impugnadas en los términos del Libro Segundo de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

Artículo 173. Las resoluciones no impugnadas dentro de los 15 días siguientes a la notificación serán definitivas y no procede recurso alguno.

COMENTARIO AL TÍTULO DUODÉCIMO

Introducción. Los sistemas jurídicos que dicen tener características de un Estado de derecho establecen medidas o remedios eficaces para proteger a los particulares frente a las violaciones a sus derechos por parte de los poderes u órganos del Estado.

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.

Ley Orgánica Municipal

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, explica Escola, surge 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.¹

Precisamente, el presente trabajo tiene como objetivo ofrecer un panorama general sobre el régimen jurídico de los recursos administrativos en el estado de Chiapas, especialmente sobre el recurso de revisión que establece la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas que es de aplicación a los procedimientos administrativos que tienen su origen en la Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas.

I. Concepto. Según el *Diccionario de la Lengua Española*, la palabra recurso, que deriva del latín *recursus*, en una de sus acepciones, significa: “En un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra”.²

En nuestra opinión, los recursos administrativos son medios de impugnación establecidos en una ley, por medio de los cuales, las personas interesadas afectadas por un acto o resolución administrativos, pueden solicitar al superior jerárquico del servidor público que dictó el acto o resolución administrativo, su inexistencia, nulidad, anulabilidad, revocación, modificación o el dictado de un nuevo acto o resolución.³

II. 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, en

¹ Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 177.

² Se puede consultar en http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=recurso

³ Esta definición la hemos redactado tomando en consideración el principio de reserva de ley y lo establecido en el artículo 87 de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

del estado de Chiapas

algunos casos se interponían ante el Virrey, y tenían por objeto atacar los abusos de las autoridades fiscales.⁴

En el estado de Chiapas, en las diferentes leyes en materia administrativa se establecía la regulación de los recursos administrativos.

Sin embargo, con la publicación en el *Periódico Oficial* el 28 de diciembre de 2007 de la nueva Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, se establece un recurso de revisión único para impugnar las actuaciones de todas las autoridades administrativas del estado sean estatales o municipales.

III. Caracterización. A través de los recursos administrativos que se establecen en diferentes leyes de naturaleza administrativa, es la forma como se otorga a las personas la oportunidad de impugnar los actos y resoluciones administrativos contrarios a las normas jurídicas (CPEUM, tratados internacionales y leyes); además de que se le ha considerado como un importante mecanismo que permite a las personas exigir de la administración pública el respeto a los derechos fundamentales.

Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta, afirman que “En la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos”.⁵ Su natural situación de medio de impugnación de los actos y resoluciones administrativos lo convierte en protector y defensor de los derechos de las personas 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”.⁶

Así, los recursos administrativos se pueden estudiar desde diferentes puntos de vista, debido a las características que presentan. Es decir, dichos recursos pueden ser caracterizados atendiendo a los diferentes momentos en los que se les hace efectivos ante la administración pública. Entre los más destacados que han estudiado los doctrinarios, encontramos que un recurso administrativo es un derecho, un acto jurídico, un medio de defensa y un mecanismo de control.

1. El recurso administrativo es un derecho⁷ Cuando a una persona se le notifica, por parte de la administración pública estatal o municipal, un acto o resolución

⁴ Vease Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6^a ed., México, Porrúa, 2002, p. 53.

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 Idem.

⁷ 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. Tomo 4. El procedimiento administrativo*, 8^a ed., Buenos Aires,

Ley Orgánica Municipal

administrativos que le causa daños, la persona puede impugnar dicho acto o resolución, entonces hablamos de un derecho que nace a favor del administrado para objetar el acto o resolución de la administración pública que lo afecta.

La posibilidad a favor de las personas, establecida en la ley, de impugnar un acto o resolución administrativos “es un derecho público subjetivo que corresponde a toda persona que se estime lesionada por las decisiones de las autoridades administrativas”.⁸

[...] en cuanto medios de impugnación de resoluciones definitivas de la Administración, los recursos administrativos constituyen una garantía para los afectados por aquéllas en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan.⁹

El derecho que tienen las personas de impugnar un acto o resolución administrativos a través de un recurso administrativo, nace de la propia CPEUM, por cuanto dicha Norma fundamental reconoce a todas las personas el derecho de defensa. Además, en la actualidad, este derecho de defensa está reconocido en tratados internacionales sobre derechos humanos que nuestro país ha firmado y ratificado.

2. El recurso administrativo es un acto jurídico.¹⁰ La manifestación de la voluntad de las personas en presentar un recurso administrativo ante la administración pública con la finalidad de que sea declarada la inexistencia, nulidad, anulabilidad, revocación, modificación o el dictado de un nuevo acto o resolución, constituye un acto jurídico.

Al escrito mediante el cual la persona interesada afectada interpone un recurso administrativo impugnando un acto o resolución administrativos, la mayoría de los doctrinarios le da el calificativo de acto jurídico.

El acto de interposición del recurso implica una solicitud, pero ello no significa sino que dicha solicitud son el contenido del acto de recurrir.¹¹

Fundación de Derecho Administrativo, 2004, cap. III, p. 16; Delpiazzo, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, Porrúa, 2004, p. 436.

⁸ Araujo-Juárez, José, *Derecho administrativo. Parte general*, Caracas, Venezuela, 2008, p. 939.

⁹ García de Enterria, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Thomson Civitas-La Ley, 2006, t. II, p. 526.

¹⁰ Vease Delpiazzo, Carlos E., *Derecho administrativo uruguayo*, México, Porrúa, 2004, p. 436.

¹¹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 4. El procedimiento administrativo*, 8^a ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2004, cap. III, p. 18.

del estado de Chiapas

3. El recurso administrativo es un medio de defensa. La principal función que tiene un recurso administrativo es la de constituir un medio de defensa de los derechos fundamentales de las personas ante la administración pública. Es decir, dichos recursos se han establecido en las leyes a favor de las personas, para contrarrestar los abusos y las extralimitaciones de la administración pública.

Como mecanismo de defensa de las personas, el recurso administrativo puede ser una valiosa herramienta tanto de la administración pública como de las personas. Sabemos que la credibilidad y la confianza hacia la administración pública en la actualidad, es casi nula y que las personas cada vez con más frecuencia acuden a los tribunales para que se resuelvan sus controversias con la administración pública.

En opinión de Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es un medio 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”.

Por ello, el recurso administrativo es el medio por el cual las personas pueden promover el control de los actos o resoluciones administrativos dictados por un servidor público, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde.¹²

Sería importante y muy valioso que la administración pública le diera 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.

4. El recurso administrativo es un mecanismo de control. Los recursos administrativos, señala el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, son medios “de control de la legalidad de los actos de las autoridades”.¹³

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.¹⁴

¹² Veáse Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 6^a ed., México, Porrúa, 2002, p. 65.

¹³ Tesis aislada VI.10.A.209 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Sexto Circuito, t. XXIV, Diciembre de 2006, p. 1391.

¹⁴ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998, p. 35.

Ley Orgánica Municipal

Según el *Diccionario de la Lengua Española*,¹⁵ la palabra control significa 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”.¹⁶

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.¹⁷

Así, ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que

Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues **se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos**, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una función jurisdiccional propiamente dicha, sino simplemente administrativa, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias

¹⁵ Se puede consultar gratuitamente en <http://www.rae.es/>

¹⁶ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2002, pp. 22 y 23.

¹⁷ Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Desalma, 1967, p. 183.

del estado de Chiapas

con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.¹⁸

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio, considera que el recurso administrativo

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.¹⁹

Sin embargo, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que

El recurso administrativo, en razón de su naturaleza, no implica la realización de una función jurisdiccional en tanto que en él no existe un órgano independiente ante el que se dirima una controversia, sino que **se trata de un mero control interno de legalidad de la propia administración** responsable de los actos impugnados, en ejercicio de un control jurídico que tiende más a la eficacia de su actuación, que es de orden público, que a la tutela de intereses particulares, de manera que dentro de los procedimientos recursales generalmente no rigen los principios de igualdad de las partes, ni de contradicción, puesto que no hay demandado, ni existe un Juez imparcial. En congruencia con lo anterior, se concluye que en los recursos administrativos rige, en lo esencial, la garantía individual de impartición de justicia pronta y completa que consagra el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que los principios que conforman ese derecho subjetivo público, deberán adecuarse a las diversas finalidades de esos medios de defensa.²⁰

¹⁸ Tesis aislada 2a. LII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, México, t. XV, Mayo de 2002, p. 304.

¹⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 45.

²⁰ Tesis aislada 2a. LI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XV, Mayo de 2002, p. 303.

Ley Orgánica Municipal

Otros autores, como Alfonso Nava Negrete y Enrique Quiroz Acosta, consideran que 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.²¹

IV. Unificación. En la actualidad, en Chiapas están vigentes 98 leyes. De un análisis que hicimos, encontramos que por lo menos un 30% de esas 98 leyes, establecen un recurso, que se debe de presentar ante la dependencia donde se dictó el acto o la resolución o remiten al artículo 87 de la Ley de Procedimientos Administrativos.

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 como es el caso del artículo 171 de la Ley Orgánica Municipal, o bien, ante una autoridad administrativa distinta a las anteriores; en fin, la tramitación de cada tipo de recurso es diferente.

A lo anterior, también cabe agregar que la Ley de Procedimientos Administrativos publicada en el *Periódico Oficial* el 28 de diciembre de 2007, 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 propia Ley de Procedimientos Administrativos. Y también así se señala en la propia exposición de motivos de la ley, que textualmente dice:

Este procedimiento se aplicará a los actos de autoridad de todas las dependencias, entidades y autoridades estatales y municipales y sustituirá a los recursos que otras leyes y disposiciones administrativas regulen, con lo que se uniforma los criterios por medio de los cuales el Estado y los Municipios pueden revisar el contenido de un acto administrativo, fortaleciendo la cultura de la legalidad y la aplicación del Estado de Derecho.

Es decir, el legislador trató de establecer un medio de impugnación genérico para todos los procedimientos administrativos.²²

²¹ Nava Negrete, Alfonso y Quiroz Acosta, Enrique, "Recursos administrativos", Fernández Ruiz, Jorge (coord), *Diccionario de derecho administrativo*, México UNAM-Porrúa, 2003, p. 225.

²² Al respecto, resulta ilustrativo lo señalado en la Tesis aislada XXI.10.36 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, t. VI,

del estado de Chiapas

V. Opcionalidad. En la mayoría de las ocasiones, las personas, lesionadas por los actos o resoluciones administrativos dictados por la administración pública, tienen la convicción de que nada lograrán en esta vía, que no tiene sentido retrasar más el momento de acudir a los estrados de los tribunales, con la exigencia de un recurso que constituirá un trámite inútil.²³

Por ello, el sistema jurídico debe otorgar a las personas la opción de acudir, si ellas lo prefieren, ante los órganos de la administración pública, cuando dichas personas consideren 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 a los tribunales.

Las modernas regulaciones sobre el procedimiento administrativo y, especialmente, sobre los recursos administrativos, se están encaminando hacia la optionalidad de dichos medios de impugnación de los actos y resoluciones administrativos.

Así, como lo señalamos antes, el artículo segundo transitorio de la Ley de Procedimientos Administrativos, publicada en el *Periódico Oficial* el 28 de diciembre de 2007, ordenó que al entrar en vigor este ordenamiento, quedaban derogados los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas; por tanto, si en el artículo 87 de la Ley antes mencionada se prevé el recurso de revisión, el cual, al ser optativo, pues queda al arbitrio de las personas promoverlo o no.²⁴

La propia exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas, señala que

Para dar, oportunidad de defensa al gobernado y en estricto apego a las garantías de audiencia y de legalidad se establece el recurso administrativo de revisión, como el medio optativo por el cual el recurrente puede solicitar a la

Diciembre de 1997, p. 691, respecto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde el Tribunal explicó que "El artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenó que al entrar en vigor este propio ordenamiento, quedan derogados los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas; por tanto, si en su artículo 83 prevé el recurso de revisión, el cual, al ser optativo, queda al arbitrio del quejoso promoverlo o no, si se opta por el juicio de amparo, conforme a dicha disposición, es evidente su procedencia".

²³ 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.

²⁴ Tesis XXI.10.36 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, t. VI, Diciembre de 1997, p. 691.

Ley Orgánica Municipal

autoridad administrativa que revise el acto de autoridad que le cause una posible afectación para que en su caso sea revocada, modificada o anulada.

En México, a nivel federal y ahora también en Chiapas, cuando un servidor público de la administración pública expide un acto o resolución administrativos, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, 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 o resolución administrativos se hayan lesionado.²⁵

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 los recursos administrativos, los cuales en la práctica suelen ser ineficaces y, por tanto, una carga excesiva.²⁶

Es ilustrativo, en este punto, 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:

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 e internacional, apuntan hacia la optionalidad de los recursos administrativos.

²⁵ Por ejemplo, se puede consultar la Tesis I.7o.A.289 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. XIX, Mayo de 2004, p. 1765, en donde el Tribunal Colegiado, al interpretar el artículo 93 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señaló 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".

²⁶ 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.

del estado de Chiapas

VI. La suspensión del acto. La única medida cautelar que prevé la Ley de Procedimientos Administrativos, para el administrado, cuando éste impugna una decisión de la autoridad administrativa, mediante el recurso de revisión, es la suspensión del acto administrativo.

El dictado de esta medida cautelar siempre opera a solicitud del particular afectado, cuando impugna, mediante el recurso de revisión, el acto que le ocasiona algún daño o que le vulnera algún derecho.

El artículo 91 de la Ley de Procedimientos Administrativos, establece los requisitos que debe cumplir el particular que interponga el recurso de revisión y que pida la suspensión del acto.

En primer lugar, debemos mencionar que la suspensión del acto la debe solicitar el administrado en el escrito donde se interponga el recurso de revisión.

Además, para que se suspenda la ejecución del acto administrativo, debe ser procedente el recurso. Según lo establece el artículo 93 de la ley, es improcedente el recurso, cuando se presente alguna de las siguientes hipótesis: I. Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado; II. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; III. Contra actos consumados de un modo irreparable; IV. Contra actos consentidos expresamente; y V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Como en toda medida cautelar, el funcionario deberá valorar que con la suspensión del acto no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

En materia de recursos administrativos, también la ley establece que el administrado cumpla con el principio *solve et repete*, es decir, que el particular que haya impugnado mediante la interposición del recurso de revisión algún acto administrativo, tendrá que garantizar: a) los posibles daños o perjuicios que le pueda ocasionar a un tercero, o b) cuando se impugnen multas de carácter administrativo, el crédito fiscal. En esta última hipótesis, lo podrá hacer en cualesquiera de las formas que establece el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

El plazo que tiene el funcionario encargado de resolver sobre la suspensión o la denegación de la suspensión es de cinco días posteriores a la interposición del recurso, y en caso de responder en fecha posterior a dicho plazo, se entenderá otorgada la suspensión.

Ley Orgánica Municipal

Es importante mencionar que las medidas cautelares, en este caso concreto la suspensión de la ejecución del acto reclamado, tienen diferentes finalidades, en algunas ocasiones son ordenadas para asegurar bienes o pruebas, para mantener situaciones de hecho, en otras ocasiones se dictan para evitar posibles daños al interés general o también al patrimonio del Estado.

También se pueden dictar para asegurar la eficacia de la resolución administrativa que pudiera recaer en un procedimiento administrativo, para asegurar el buen fin del procedimiento o para evitar el mantenimiento de los efectos de una infracción, entre muchos otros.²⁷

Por ello, es importante que se incorporen otro tipo de medidas cautelares a la legislación del estado de Chiapas, pues la suspensión de la ejecución del acto que se reclama, sólo es un tipo de medida cautelar, pero no debe de ser la única, pues habrá situaciones en las que el servidor público tendrá que ordenar a otra autoridad, que realice actividades o conductas de carácter positivo, con la finalidad de evitar los posibles daños y/o perjuicios al particular.

En ese sentido, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho a la tutela judicial efectiva, que surge de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y 17 de nuestra Constitución, “exige entonces a los jueces que dirijan el proceso de modo de evitar que dilaciones y entorpecimientos indebidos, conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos”.²⁸

La existencia del principio de la tutela judicial efectiva, de la cual deriva la tutela cautelar y obviamente las medidas cautelares, obedece al explícito reconocimiento de que los derechos e intereses que el ordenamiento jurídico atribuye al individuo sólo son reales y efectivos en la medida en que pueden hacerse valer en caso de conflicto frente al poder público.²⁹

De ahí la importancia de la regulación dentro del sistema jurídico mexicano, y específicamente dentro de la Ley de Procedimientos Administrativos, de las medidas cautelares; pues durante muchos años y quizás siglos, las dificultades para alcanzar la revisión judicial del comportamiento de la administración pública ha traído como consecuencia situaciones de privación de justicia.

²⁷ Pons Cáceras, Ferran, *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Madrid, Marcial Pons, p. 26.

²⁸ CIDH, Caso Bulacio vs. Argentina, párrafo 115.

²⁹ Prado Moncada, Rafael G., *op. cit.* (nota 26), p. 21.

del estado de Chiapas

Lo anterior demuestra que la incorporación de medidas cautelares positivas al procedimiento administrativo sería un gran avance que seguramente permitirá al administrado gozar plenamente de un verdadero Estado de derecho.

VII. Debido proceso y recursos administrativos: perspectivas. Es muy importante y muy oportuno, al hablar de los recursos administrativos, recordar que México firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo cual, existe una obligación de nuestro país, impuesta por la propia Convención y por las sentencias de la Corte, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción.

Esta obligación implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.³⁰

A partir de la incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a nuestro sistema jurídico, ésta debe servir de guía para la interpretación tanto de los preceptos legales como de cualquier otra norma jurídica, en la medida en que México ratificó dicha Convención y reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³¹

En ese sentido, el artículo 29.a de la Convención Americana establece que ninguna disposición de ese instrumento puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados parte, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y

³⁰ CIDH, Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 166.

³¹ Buergenthal, Thomas, "La jurisprudencia internacional en el derecho interno", en Nieto Navia, Rafael (editor), *La corte y el sistema interamericanos de derechos humanos*, San José, 1994, p. 68. Por su parte, Agustín Gordillo afirma que "Poco a poco deberemos acostumbrarnos a consultar las colecciones de jurisprudencia supranacionales y no debemos tampoco olvidar que las opiniones consultivas de la Corte de San José son igualmente obligatorias en el plano interno". Gordillo, Agustín, "La creciente internacionalización del derecho", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, México, UNAM, 2002, p. 87.

Ley Orgánica Municipal

libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.³²

Además, el deber general del artículo 2º. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.³³

La Convención Americana, así como los demás tratados de derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencian de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre los Estados parte y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno.³⁴

En un Estado de derecho, donde se establece el derecho a la tutela judicial efectiva, y se garantiza el derecho a la justicia expedita, sin dilaciones indebidas y sin formalismos o reposiciones inútiles, la interpretación de las instituciones procesales debe ser amplia, tratando de que si bien el proceso sea una garantía para que las partes puedan ejercer su derecho de defensa, no por ello se convierta en una traba que impida lograr las garantías que la propia Constitución señala.³⁵

La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de amplio contenido, pero en síntesis significa, en materia administrativa, que cuando una persona enfrente una controversia ante la autoridad administrativa, un juez o tribunal le haga justicia en todos los aspectos relacionados con ese juicio.³⁶

Este derecho no solamente supone el acceso a los órganos de la jurisdicción, “sino que va mucho más allá y regula el acceso a los distintos recursos que prevé el ordenamiento jurídico, un sistema efectivo de protección cautelar a las pretensiones del particular, así

³² CIDH. Caso Ivcher Bronstein. Perú, párrafo 41. Véase también CIDH. Caso del Tribunal Constitucional. Perú, párrafo 40.

³³ CIDH. Caso Castillo Petrucci. Perú, párrafo 207.

³⁴ CIDH. Caso Tribunal Constitucional. Perú, párrafo 41.

³⁵ López Ruiz, Miguel y López Olvera, Miguel Alejandro, *Estructura y estilo en las resoluciones judiciales*, México, SCJN-CNDH, 2008, p. 25.

³⁶ González Pérez, Jesús, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 1984, p. 29.

del estado de Chiapas

como la observación de ciertas garantías que aseguren el derecho a un debido proceso y supone, igualmente, la obtención de una sentencia eficaz".³⁷

Es decir, el derecho a ser oído por los órganos de administración de justicia establecidos por el Estado; no sólo el derecho de acceso, sino también el derecho a que los órganos judiciales conozcan el fondo de las pretensiones de los particulares y, mediante una decisión dictada en derecho, determinen el contenido y la extensión del derecho deducido.³⁸

Por ello, consideramos que en la actualidad los recursos administrativos resultan contrarios al texto de los tratados internacionales de derechos humanos, específicamente con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter".

Es decir, que los recursos administrativos, al ser resueltos por la propia autoridad que dictó el acto o resolución administrativos, resultan contrarios a la Convención, pues no cumplen con las garantías de independencia e imparcialidad ordenadas por la propia Convención Americana.

Muy por el contrario, en las organizaciones administrativas, especialmente las que dan vida a la administración pública federal inserta en el poder Ejecutivo, rige el principio de jerarquía, que según Jorge Fernández Ruiz, "En la administración pública, se traduce en el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia".³⁹

Por ello, consideramos que los recursos administrativos deben de suprimirse de las leyes administrativas. Deben ser directamente los tribunales judiciales los que deben de resolver las controversias entre la administración pública y las personas. De lo contrario,

³⁷ Prado Moncada, Rafael G., "Comentarios sobre el derecho a la tutela judicial efectiva en el sistema jurídico administrativo venezolano", *Lex*, año VII, núm. 2, febrero de 2003, p. 21.

³⁸ López Olvera, Miguel Alejandro, "Las medidas cautelares en el juicio de amparo", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (coords), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Procesos constitucionales de libertad*, México, UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-Marcial Pons, 2008, t. VII, p. 399.

³⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, p. 281.

Ley Orgánica Municipal

seguiremos violentando las disposiciones convencionales, a las que por cierto, no nos hemos obligado voluntariamente.

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA