

EL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Miguel PÉREZ LÓPEZ

A mi maestro, don Antonio Martínez Báez

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La teoría del recurso administrativo.* A) *En busca de una definición 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 en las leyes de procedimiento administrativo.* C) *La opción de los recursos administrativos.* D) *La expedición de la LFPA y sus dos primeras reformas.* IV. *La jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al carácter optativo del recurso de revisión de la LFPA: un paso más hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.* V. *La tercera reforma de la LFPA.* A) *El procedimiento legislativo de la reforma.* B) *Comentarios a la reforma de mayo de 2000.* 1. *Ampliación orgánica del recurso de revisión.* 2. *Extensión material del recurso de revisión.* 3. *La consagración legal de la jurisprudencia de la Segunda Sala.* VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Después de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del 19 de noviembre de 1999, definió, en una contra-

dicción de tesis, los alcances del carácter optativo del recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), para definir qué debía entenderse por “las vías judiciales correspondientes”, fue desaprovechada la ocasión de modificar esta expresión y señalar que la vía impugnativa de los actos administrativos en sede jurisdiccional, sería el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF), cuando fue presentada una iniciativa presidencial de reformas y adiciones a dicho ordenamiento al Congreso de la Unión, el 2 de diciembre del mismo año.

La Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis en el sentido de considerar que el TFF era el órgano jurisdiccional competente para conocer de las impugnaciones enderezadas contra los actos de la administración pública centralizada federal, en caso de no agotar el recurso de revisión previsto en la LFPA.¹ El Congreso de la Unión aprobó la segunda reforma que ha tenido la LFPA, dedicada, primordialmente, a incorporar disposiciones en materia de mejora regulatoria y ampliar los ámbitos orgánico y material de la aplicación de dicho ordenamiento. En el Senado se añadió una reforma del art. 83 de la LFPA, regresiva en el contexto de la misma reforma, como veremos con posterioridad, al restringir la procedibilidad del recurso de revisión.²

Previo a la publicación de la segunda reforma de la LFPA, el Presidente de la República presentó, el 3 de abril del 2000, una iniciativa para nuevamente reformar dicho ordenamiento, a fin de sintonizar el medio de impugnación administrativo con el criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala y, al mismo tiempo, superar la restricción de la segunda reforma de la LFPA, así como algunas otras adecuaciones menores al ordenamiento federal, en materia de notificaciones de los actos administrativos.³

El objeto del presente estudio consiste en resaltar la importancia del recurso administrativo, en especial en el ámbito de la justicia administrativa, explicar la necesidad de su regulación uniforme, ubicar la trascendencia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia arriba mencionada

¹ La tesis de jurisprudencia y la sentencia sobre dicha contradicción de tesis aparecieron publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XI, enero de 2000, Pleno y Salas, pp. 42 a 73.

² *Diario Oficial de la Federación* de 19 de abril de 2000. En la segunda reforma, la Cámara de origen fue el Senado.

³ La iniciativa presidencial apareció publicada en la *Gaceta parlamentaria* de la Cámara de Diputados, de 4 de abril de 2000, pp. 23 a 26.

y finalmente comentar los alcances de la tercera reforma de la LFPA, para intentar avizorar las posibles consecuencias de la reforma en el cuadro de los mecanismos de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública.

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) En busca de una definición 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.⁴ Por ello trataremos de seguir 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.”⁵ Coincidente con

⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 43 a 45.

⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34, e *idem*, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 747.

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.”⁶ En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández se une a este concepto del recurso como “instrumento jurídico de impugnación.”⁷

2. El recurso como acto

Los maestros españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez exponen que los recursos son los “actos del administrado mediante los que éste pide a la propia administración la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley, con base en un título jurídico específico.”⁸ Cercana a esta posición es 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.”⁹

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

⁶ GORDILLO, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez editor, 1964, p. 71.

⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Ed. Porrúa, 1999, p. 57.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de derecho administrativo*, tomo II, Ed. Civitas, 1991.

⁹ SARMIENTO-ACOSTA, Manuel J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Ed. Civitas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.

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.”¹⁰

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”;¹¹ 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.”¹²

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.¹³

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”,¹⁴ seguido por el Dr. Andrés Serra Rojas, quien expone que el recurso “es un medio ordinario de impugnación

¹⁰ ALESSI, Renato, *Instituciones de derecho administrativo*, t. II, Barcelona, Bosch, 1970, p. 621.

¹¹ ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.

¹² MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, tomo I, Ed. Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.

¹³ 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-Ed. Civitas, 1993, pp. 512 a 514.

¹⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*. 23a. ed., México, Ed. Porrúa, 1982, p. 445. Parecida definición aporta GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho administrativo*, t. II, México, Ed. Porrúa, 1998, p. 280.

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”.¹⁵ 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.”¹⁶ 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.”¹⁷

4. El recurso como derecho

Don Antonio Carrillo Flores enseñó que el recurso administrativo es un derecho previsto necesariamente en la ley para dirigirse a una autoridad administrativa para que “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.”¹⁸

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

¹⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, segundo curso*, 17a. ed., México, Ed. Porrúa, 1995, p. 727.

¹⁶ MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 144.

¹⁷ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.

¹⁸ CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 108.

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.¹⁹

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 instancia 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...”²⁰

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.”²¹

¹⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1959, pp. 87 a 90, e *idem*, voz “Recursos administrativos” en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Ed. Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709 a 2711.

²⁰ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho procesal fiscal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.

²¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, p. 45. Igualmente del mismo autor puede verse con provecho varios sus estudios sobre recursos administrativos: *idem*, “Introducción al estudio de los recursos administrativos” en VV. AA., *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 59 a 79, e *idem*, “Los recursos administrativos” en *Trimestre Fiscal*, núm. 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.

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,²² 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 a 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.

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.²³

²² FRAGA, Gabino, *op. cit.*, *supra* nota 14, p. 255.

²³ 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*, núm. 19, julio-septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, e *idem*, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, núm. 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.

En el derecho mexicano, la tesis sustancialista tiene su actualización en el segundo párrafo de la fracción II del art. 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 y 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.²⁴

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 pronunciará 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 materiales²⁵ 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.

²⁴ 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 art. 114 de la Ley de Amparo.

²⁵ 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.* ALESSI, Renato, *op. cit.*, *supra* nota 10, pp. 617 y 618.

Como bien dice el Dr. Fix-Zamudio, el recurso administrativo está ubicado entre las ideas del procedimiento y del proceso administrativos.²⁶

C) El fundamento de los recursos administrativos

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 fundamento jurídico:

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.²⁷
2. Los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado.²⁸

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

²⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 39 y 40.

²⁷ 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.

²⁸ 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 19, p. 2710. En la doctrina española, se han expresado suspicacias 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.

corregir o enmendar afectaciones al Estado de derecho o actuaciones que redundan en perjuicio del interés público.²⁹

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,³⁰ 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");³¹ *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.³²
4. Atendiendo a su objeto, los recursos pueden ser: *a)* de revocación, *b)* de adecuación y *c)* de sustitución.³³
5. Por su causa, los recursos serían: *a)* objetivos y *b)* subjetivos.³⁴
6. Siguiendo la doctrina de George Vedel, Vázquez Alfaro presenta un criterio que divide en: *a)* los recursos de derecho común y *b)* recursos administrativos especiales.³⁵

²⁹ Aunque no maneja expresamente la idea de este tercer fundamento jurídico, se puede derivar del planteamiento formulado por VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 17, p. 61. También *cf.* ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 68 a 70.

³⁰ 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", *op. cit.*, *supra* nota 19; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 65 y 66.

³¹ VÁZQUEZ ALFARO cita a AUBY y DRAGO, ROUGEVIN-BAVILLE, BONNARD y DEBBASCH, *loc. cit.*

³² *Ibid.*, p. 65.

³³ *Loc. cit.*

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ *Loc. cit.*

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, así como 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 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 a la eficacia subjetiva, la resolución del recurso surte efectos con respecto a los recurrentes y de aquellos a los que les es común la controversia.³⁶

F) El recurso administrativo en el derecho constitucional mexicano

En primer lugar, veremos 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 art. 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

³⁶ ALESSI, Renato, *op. cit.*, supra nota 10, pp. 621 y 622.

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.³⁷ 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 art. 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 art. 115 de la Constitución

³⁷ Cfr. Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, "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 ÉSTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" 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*, núm. 46, octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. III, Parte TCC, p. 536). Vinculada a esta jurisprudencia tenemos las siguientes tesis aisladas: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTÁN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ÉSTE 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. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 202, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN" 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. SÓLO 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.

general de la República.³⁸ 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 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.³⁹ La reforma municipal de 1999 en materia de justicia administrativa, vino a poner fin a un falso dilema respecto a 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 art. 116 constitucional, al establecer dicha competencia jurisdiccional.⁴⁰

En lo tocante a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es incuestionable su ubicación en la amplitud de

³⁸ *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 1999.

³⁹ Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, *cfr.* FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 61 a 78, e *idem*, “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 *idem*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

⁴⁰ 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. III, mayo de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Mariano Azuela Güitrón, pp. 315 a 362; 2) tomo IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240 a 286, y 3) t. X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631 a 689. Sobre estas sentencias, *vid.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Los ayuntamientos ante la jurisdicción administrativa de los estados de la Unión” en *Alegatos*, núm. 44, enero-abril de 2000.

las garantías de audiencia (segundo párrafo del art. 14) y de legalidad (primer párrafo del art. 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 a la garantía de legalidad, resulta aplicable a los recursos administrativos. Éstos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el acápite del art. 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.⁴¹

G) El recurso administrativo según la jurisprudencia

1. Poder Judicial de la Federación

En su bagaje jurisprudencial 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 el 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

⁴¹ *Cfr.* la tesis aislada “AUDIENCIA, GARANTÍA DE” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VII-enero, p. 153.

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.⁴²

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 ley para obtener 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.⁴³
- 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.⁴⁴
- 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 1975.⁴⁵

⁴² *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, séptima época, Parte VI, p. 75.

⁴³ Tesis 724, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ÉSTE REGLAMENTA. ART. 23 DE LA LEY ORGÁNICA 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.

⁴⁴ Tesis "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICIÓN SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLAMENTE UN DERECHO, SINO TAMBIÉN 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, 19 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos).

⁴⁵ *Loc. cit.*

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,⁴⁶ ya que "han sido creados para facilitar a los particulares las defensas de sus derechos y no para confundirlos y entorpecer esta defensa."⁴⁷

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."⁴⁸

También es intermitente la posición jurisprudencial del TFF, respecto a la proscripción de las formalidades sacramentales en la interposición y en

⁴⁶ Tesis III-TASS-1170, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, AMPLITUD EN LA EXPRESIÓN DE LOS FORMULISMOS" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año II, núm. 21, septiembre 1989, p. 11 (Revisión núm. 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-1187, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PARA SU TRAMITACIÓN DEBE ATENDERSE A SU VERDADERO CONTENIDO Y NO A SU DENOMINACIÓN" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año II, núm. 21, septiembre 1989, p. 18 (Revisión núm. 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).

⁴⁷ Tesis: II-TASS-7890, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE CARECEN DE REQUISITOS FORMALS. DEBERÁN ADMITIRSE Y DARLES TRÁMITE", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segunda época, Pleno, año VII, núm. 69, septiembre 1985, p. 251 (Revisión núm. 669/84, resuelta 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 núm. 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).

⁴⁸ Tesis: III-TASS-1513, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU PROMOCIÓN DEBE ENTENDERSE COMO UN MEDIO DE DEFENSA", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año III, núm. 26, febrero 1990, p. 38 (Revisión núm. 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).

el desarrollo y resolución de los recursos administrativos, a fin de evitar que queden como "instrumentos o medios inútiles de defensa".⁴⁹

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:

"RECURSO ADMINISTRATIVO. SU PROCEDENCIA. Al promover una instancia de inconformidad en contra de alguna resolución, el particular afectado deberá interponer el recurso administrativo que se prevea en la ley 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."⁵⁰

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 agen-

⁴⁹ 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, núm. 22, octubre 1981, p. 472 (Revisión núm. 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) III-TASS-31, con rubro "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO DEBEN SUJETARSE A FÓRMULAS SACRAMENTALES" en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año I, núm. 1, enero 1988, p. 26 (Revisión núm. 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, núm. 21, septiembre 1981, p. 353 (Revisión núm. 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).

⁵⁰ Tesis: III-TASS-300 en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercera época, Pleno, año I, núm. 6, junio 1988, p. 31 (Revisión núm. 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. Mario Bernal Ladrón de Guevara).

tes del poder ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública.⁵¹

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.

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.⁵² 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.⁵³ 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

⁵¹ Cfr. DE LA HUERTA-PORTILLO, Mario, "El control de la administración" en CORTIÑAS-PELÁEZ, León (dirección), *Introducción al derecho administrativo*, 1, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 17.

⁵² De manera implícita lo hizo CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.*, *supra* nota 18, pp. 9 a 28, y explícitamente FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 11, 12 y 21.

⁵³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *loc. cit.*

los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares.⁵⁴

B) Los recursos administrativos en 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.⁵⁵

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 quedó 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; inclusive 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 solo (v. gr.:

⁵⁴ Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 97 a 108.

⁵⁵ Respecto a los beneficios de las leyes uniformes de procedimiento administrativo, vid. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 5, 1999, pp. 315 a 320.

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 importantes 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), 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 común⁵⁶ se vio concretizado con la expedición de la LFPA,⁵⁷ donde surge el

⁵⁶ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, supra nota 14, pp. 257 a 262; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, supra nota 4, pp. 47 y 48; *idem*, "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, Ed. Porrúa, 1983, pp. 257 a 267; RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, núm. 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*, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1991; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", *op. cit.*, supra nota 23.

⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994. Ya hay una considerable bibliografía: tres ediciones comentadas: ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI,

recurso de revisión (art. 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:

“El Título Cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados 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.⁵⁸

Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Ed. Porrúa, 1996; LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Ed. Porrúa, 1996; y MANSILLÁ 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 al estudio de la Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal*, 3a. ed., 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, Ed. Porrúa, 1996, pp. 411 a 427; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit.*, *supra* nota 46; *idem*, “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, Ed. Porrúa, 1995, pp. 291 a 308; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 81 a 84, e *idem*, “Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos*, *op. cit.*, pp. 381 a 404.

⁵⁸ Como antecedente doctrinal de la LFPA, *cfr.* 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, Ed. Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.

El ordenamiento federal influyó decisivamente en la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal⁵⁹ y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,⁶⁰ 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.”⁶¹

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,⁶² 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

⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación* de 19 de diciembre de 1995.

⁶⁰ *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

⁶¹ VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 83.

⁶² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 48 a 51.

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 art. 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).

D) La expedición de la LFPA y sus dos reformas

La LFPA tuvo el mérito, entre otros, de uniformar a los recursos administrativos dispersos en la legislación aplicada por la administración pública federal. Los ámbitos de aplicación de la ley quedaron delimitados a lo orgánico (sólo el sector centralizado de la administración federal) y a lo material (con exclusión de las materias fiscal, financiera, electoral, responsabilidades de los servidores públicos, competencia económica y funciones constitucionales del Ministerio Público). Esto también trascendió al ámbito de aplicación del recurso de revisión. El citado recurso fue jerárquico: interpuesto ante la autoridad emisora y resuelto ante el superior jerárquico.

El recurso fue considerado como optativo, ante la disyunción de que fuese interpuesto "o intentar las vías judiciales correspondientes", señalándose impugnación de los actos de trámite (art. 84), plazo para interponer el recurso (art. 85), requisitos del escrito de interposición (art. 86), suspensión (art. 87), causales de desechamiento (art. 88), improcedencia de la vía administrativa (art. 89), causales de sobreseimiento del recurso (art. 90), efectos de la resolución (art. 91), principios de la resolución del recurso de revisión (art. 92), principio de estricto derecho (art. 93) e impugnación de negativa ficta del recurso (art. 94).

La LFPA tuvo una primera reforma, que afectó al recurso de revisión en cuanto a prever el supuesto de que si se combatía un acto administrativo de un titular de un órgano de la administración, este mismo sería el competente para resolver el recurso.⁶³ Con ello, el recurso de revisión sería resuelto por los superiores jerárquicos de los emisores y por los titulares ante la impugnación de los actos propios (reforma del segundo párrafo del art. 86). También se incorporó la figura de la prevención dentro de las disposiciones dedicadas a regular el procedimiento general que son aplicables al recurso, a efecto de que, en caso de faltar algún requisito en el escrito de interposición, se advierta al interesado para que subsane las omisiones en un término de cinco días, sino sería desechado el escrito inicial (art. 17-A) y que, salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste una petición empezarían a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente (art. 17-B). En cuanto a las notificaciones, se adicionó al art. 35 con un párrafo en donde se estableció que "salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo."

La segunda reforma a la LFPA,⁶⁴ dedicada abundantemente a la mejora regulatoria, tuvo una particular incidencia para el recurso de revisión, en cuanto lo siguiente:

1. Ampliación de los ámbitos orgánico y material de la LFPA: se aplicará a los organismos descentralizados cuando ejerzan actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo (segundo párrafo del art. 1).
2. Formalidades específicas respecto a documentación anexa a las promociones y a información necesaria para el desarrollo del procedimiento (art. 15-A).
3. Disminución del plazo para derivar la negativa ficta: de cuatro meses a tres, lo cual empata este supuesto de la LFPA con el del Código Fiscal Federal (art. 17).

⁶³ *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1996.

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación* de 19 de abril de 2000.

4. Detalles puntillosos en cuanto a la prevención (art. 17-A).
5. Una nueva redacción del art. 83, auspiciada por la Cámara de origen, contradictoria con el reformado segundo párrafo del art. 1, al restringir los alcances de la procedencia del recurso sólo contra los actos y resoluciones de la administración pública centralizada federal.

Para el momento en que el Ejecutivo Federal había enviado la iniciativa de lo que sería la segunda reforma de la LFPA, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ya había aclarado la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de que el particular no optase por el recurso de revisión de la LFPA.

IV. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESPECTO AL CARÁCTER OPTATIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LFPA: UN PASO MÁS HACIA EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del primer Circuito planteó una contradicción de tesis entre los criterios sustentados por dicho Tribunal y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito ante la Segunda Sala del Máximo Tribunal nacional, para el efecto de determinar si la opción prevista en el art. 83 de la LFPA para acudir a las “vías judiciales correspondientes”, en vez de interponer el recurso de revisión, se trataba del juicio de amparo o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF).

Sobre el particular, la Segunda Sala consideró que debería realizarse una interpretación literal, causal, teleológica y sistemática para relacionar el art. 83 de la LFPA con la fracción XIII del art. 11 del la Ley Orgánica del TFF, a fin de considerar que por “vías judiciales correspondientes” no debería entenderse como una vía de procedencia del juicio de amparo, 1) porque no se hace mención de dicho juicio y 2) si la finalidad del recurso de revisión es constatar el apego a la legalidad, mas no a la constitucionalidad, de los actos administrativos, entonces no hay afinidad entre el objeto del recurso de revisión y el del juicio de garantías. Entonces la Segunda Sala pasó a exponer cómo la evolución del TFF lo ha caracterizado como un órgano jurisdiccional que controla la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, por lo que resulta el idóneo para actualizar el supuesto de “vías judiciales correspondientes” previsto en el multicitado art. 83 de

la LFPA. De aquí, la Segunda Sala concluyó que con esta decisión se amplía la materia de conocimiento del TFF “acercando su ámbito de competencia aun más, a la de un auténtico tribunal federal de justicia administrativa.”

La sentencia dictada por la Segunda Sala generó la tesis de jurisprudencia 2a./139/99 que a continuación se transcribe:

“REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ART. 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los arts. 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los antecedentes históricos que informan a este último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las “vías judiciales correspondientes” como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido Tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado art. 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.”

Con esta jurisprudencia se aclara la competencia del TFF, al tiempo de convertir al recurso de revisión en medio de impugnación común en sede administrativa.

V. LA TERCERA REFORMA DE LA LFPA

A) El procedimiento legislativo de la reforma

El 3 de abril del 2000, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la LFPA, donde se proponían cambios en materia de notificación de los actos administrativos (art. 37), de la presentación de promociones o solicitudes a través de medios de comunicación electrónica en los trámites de mejora regulatoria (art. 69-C) y del recurso de revisión (art. 83).⁶⁵ La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictamen.

En la exposición de motivos de la iniciativa es atendida parcialmente, sin mencionarla explícitamente, la jurisprudencia 2a./J 139/99, en cuanto a reconocer la confusión del término “vías judiciales”, por lo que “se considera pertinente sustituir el concepto judicial por el de jurisdiccional, en atención a que este último comprende ambas vías, las judiciales y las administrativas.”

También supera la inexplicable restricción contenida en el art. 83 de la LFPA, proveniente de la segunda reforma, por lo que se amplía la procedencia del recurso de revisión acorde con la expansión del ámbito de la ley que nos ocupa, para quedar así:

“Art. 83. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

“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 aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la

⁶⁵ *Op. cit.*, supra nota 3.

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.”

Además en el segundo transitorio se propone la derogación de las disposiciones que se opongan a lo establecido en el decreto de reformas, mientras que los recursos administrativos ante organismos descentralizados en trámite a la entrada en vigor de dicho decreto, serán resueltos conforme a la ley aplicable a la entrada en vigor.

La Comisión formuló su dictamen, que no cambió sustancialmente el contenido de la iniciativa, mismo que fue publicado en la *Gaceta Parlamentaria*⁶⁶ y sometido a discusión y votación de la Cámara, la que lo aprobó por 381 votos, con 5 abstenciones, en su sesión matutina del 29 de abril de 2000, turnándose a la colegisladora para continuar con el procedimiento legislativo. En la sesión vespertina del mismo día en el Senado de la República se dio lectura al dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, primera, de Comercio y de Estudios Legislativos, primera, del proyecto de decreto de reforma de la LFPA, dispensándose la segunda lectura y sin discusión en lo general y lo particular, se pasó a recabar la votación, emitiéndose 53 votos en pro y 23 abstenciones.

Así, la tercera reforma a la LFPA se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2000.

B) Comentarios a la reforma

1. Ampliación orgánica del recurso de revisión

Es benéfica la enmienda propuesta sobre el recurso de revisión, cuando difunde los alcances de dicho medio de defensa a los nuevos ámbitos de aplicación de la LFPA (organismos descentralizados, servicios que el Estado preste de manera exclusiva y contratos administrativos), bajo el entendido, como se expone en la iniciativa, de que:

“...el recurso será aplicable a los actos de los organismos descentralizados que son regidos conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrati-

⁶⁶ *Gaceta Parlamentaria* de 29 de abril de 2000, anexo, pp. 16 a 19.

vo. Evidentemente, el recurso de revisión será procedente sin perjuicio de mantener fuera del ámbito de aplicación de la ley las exclusiones ya previstas, entre otras, las relativas a las contribuciones y sus accesorios, que se seguirán rigiendo por las leyes específicas. De este modo, no podrá interponerse en contra de los organismos descentralizados que implique el cobro de alguna contribución.”

Estos casos son los del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, calificados como organismos fiscales autónomos.

Aunque no se deben apartar en cuanto a la aplicación de las disposiciones de la LFPA y del ámbito de protección del recurso administrativo a los casos de imposición de multas —menos las de origen fiscal— y en materias excluidas de la LFPA, puesto que, conforme al Código Fiscal de la Federación, poseen la naturaleza jurídica de aprovechamientos.

Sin embargo, en el desarrollo del procedimiento legislativo fueron excluidos los recursos jerárquicamente impropios existentes en la legislación federal, respecto de actos de los órganos descentralizados (por ejemplo, el recurso previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, mismo que procede contra actos de la Junta Directiva de dicho órgano y que es resuelto por la Procuraduría Fiscal de la Federación, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Por lo que, conforme a la disposición segunda transitoria, sólo subsistirán las formas del recurso jerárquico y del recurso resuelto por los titulares respecto de sus actos, ya que se derogaron todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el decreto de reforma que nos ocupa, como serían las que establezcan recursos administrativos.

En el segundo transitorio del decreto publicado el 30 de mayo de 2000, se establece que los recursos administrativos en trámite ante organismos descentralizados a la entrada en vigor de dicho decreto serán resueltos conforme a la ley de la materia de que se trate, a efecto de proporcionar seguridad jurídica tanto a la administración pública como a los recurrentes.

2. Extensión material del recurso de revisión

La tercera reforma a la LFPA se engarza con las nuevas leyes de los contratos administrativos: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados

con las mismas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de enero de 2000. Las nuevas leyes deberán asumir al recurso de la LFPA como el medio de impugnación común en el ámbito interno de la administración Pública. Igualmente, y de acuerdo con la teleología expuesta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con esto se extiende la jurisdicción del TFF para conocer de los conflictos suscitados en materia de los contratos previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, tanto cuando se trata de dependencias de la administración centralizada como de los organismos descentralizados.

3. La consagración legal de la jurisprudencia de la Segunda Sala

De la tercera reforma destaca la adecuación parcial del art. 83 de la LFPA con la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte. Aunque la iniciativa y el dictamen de la tercera reforma reconocieron los positivos efectos de la interpretación jurisprudencial del texto original del art. 83 sobre las “vías judiciales”, hubiese sido preferible una mejor claridad del texto legislativo, señalando expresamente la competencia del TFF para resolver las impugnaciones contra los actos de la administración pública, si el gobernado afectado no decide agotar el recurso de revisión de la LFPA, para de esta manera allanar el camino hacia la transformación de dicho órgano jurisdiccional.

Han sido constantes las propuestas por transformar al TFF en un tribunal de competencia genérica, que abandonase su originaria y dominante competencia tributaria, así como su evolución hacia un taxativo cúmulo de facultades jurisdiccionales. Estas propuestas han sido de aliento académico⁶⁷ y de distinguidos magistrados fiscales,⁶⁸ que han culminado en una pública propuesta del TFF para su conversión en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que sería competente para dirimir las controversias entre la administración pública federal y los particulares, derivadas de resoluciones administrativas definitivas individuales o generales,

⁶⁷ CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.*, *supra* nota 18, pp. 264 y 265, y FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, *supra* nota 4, pp. 132 y 133. Una visión panorámica de las propuestas es posible verla en VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra* nota 39.

⁶⁸ HEDUAN VIRUES, Dolores, “Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa” en VV. AA., *Estudios de derecho público contemporáneo*, *op. cit.*, *supra* nota 21, pp. 127 a 140, y ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1977, pp. 354 a 359.

vías de hecho, contratos administrativos, responsabilidad administrativa y servicio civil de carrera.⁶⁹ Aun cuando la reforma de la LFPA que nos ocupa no plantea directamente la mutación del TFF, sí será asumida como el catalizador de la transformación de institucional del Tribunal.

Lamentablemente la reforma omitió referirse de forma expresa al TFF, para emplear el genérico término de “la vía jurisdiccional que corresponda”. Aun con el cambio legislativo, subsiste la argumentación desenvuelta por la Segunda Sala del máximo Tribunal, para justificar la procedencia del juicio de nulidad ante el TFF, en caso de abstención del agotamiento del recurso de la LFPA. Nada mejor que la claridad legal que evite cargas innecesarias de trabajo del máximo interprete judicial del país.

Por ello, parafraseando a don Antonio Carrillo Flores,⁷⁰ el recurso de revisión de la LFPA sería el vestíbulo de la jurisdicción administrativa, del Tribunal Fiscal de la Federación.

VI. CONCLUSIONES

De la anterior exposición se desprenden las siguientes conclusiones:

Primera. La doctrina ha desenvuelto un abundante número de definiciones sobre el recurso administrativo, destacándose 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 lineamientos 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 al apego a la legalidad del acto impugnado o sobre la oportunidad del mismo.

⁶⁹ Vid, el art. 11 del Anteproyecto de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en *Congreso de Justicia Administrativa 1997. LXI Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, t. II, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1998, pp. 228 y 229.

⁷⁰ CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.*, *supra* nota 18, p. 121.

Cuarta. 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.

Quinta. 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.

Sexta. Paulatinamente se han ido incorporando en la Constitución Federal mayores referencias sobre los recursos administrativos, aunque sus fundamentos más amplios se encuentran en la fracción IV del art. 107 y en las garantías de audiencia y legalidad de los artículos 14 y 16 de la ley fundamental.

Séptima. 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”.

Octava. 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.

Novena. 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.

Décima. La LFPA es el paradigma del movimiento favorable por la ordenación uniforme del procedimiento por el que discurre la función administrativa, cuyos antecedentes los encontramos en el Código Fiscal de la Federación de 1938 y en el Código Administrativo del estado de Chihuahua de 1974, donde el recurso de revisión sustituyó a los recursos dispersos en la legislación administrativa, en las materias en que fuese aplicable la LFPA.

Décima primera. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, mediante una contradicción de tesis, que la vía jurisdiccional que podía seguir el particular en caso de no agotar el recurso de la LFPA era el juicio de nulidad ante el TFF, con lo que se ha fortalecido la propuesta doctrinal a favor de la erección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de competencia genérica en la materia administrativa y tributaria federal.

Décima segunda. Las tres reformas introducidas a la LFPA se han ocupado de diversa manera del recurso de revisión: *a)* en 1996, abrir su faceta como recurso jerárquico; *b)* la primera reforma de 1999 restringió el ámbito orgánico de aplicación del recurso de revisión sólo a los actos de la administración centralizada, y *c)* la segunda reforma de 1999 supera la restricción antecedente para abrir la procedencia del recurso de revisión contra actos de autoridad de los organismos descentralizados y, sobre todo, traslada el criterio jurisprudencial al ámbito legal, por el que es ampliada la competencia del TFF.

Décima tercera. Tanto el criterio jurisprudencial como la reforma legal fortalecen el aparato de los medios de defensa de los particulares, además de propiciar la transformación de un tribunal que ha dado positivos resultados en la dificultada construcción del Estado de derecho en nuestro país, desde su fundación en 1936.