

# Un avance substancial de la justicia administrativa mexicana

## Notas sobre el proyecto de reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en materia del recurso de revisión

Miguel Pérez López\*

### 1. INTRODUCCIÓN

Era insistente, en el foro y la academia, la versión de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba ocupada en definir, en una contradicción de tesis, los alcances del carácter optativo del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), para discernir que debía entenderse por “las vías judiciales correspondientes”, se dejó pasar la oportunidad de reformar esta expresión y aclarar cabalmente la vía impugnativa en sede jurisdiccional, preferentemente en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, resuelta el 19 de noviembre de 1999, y a pesar de ello, se presentó al Congreso de la Unión, una abigarrada iniciativa de reformas y adiciones a la dicha ley, el 2 de diciembre del mismo año.

La Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis en el sentido de enfilear las impugnaciones contra los particulares contra los actos administrativos de las autoridades de la administración pública federal hacia el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>1</sup> 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, así como una reforma del propio artículo 83, regresiva en el contexto de la misma reforma como veremos con posterioridad, al restringir la procedibilidad del recurso de revisión.<sup>2</sup>

Antes de que apareciese publicada la segunda reforma, el Ejecutivo Federal presentó, el 3 de abril del 2000, una iniciativa para reformar la LFPA, a fin de adecuarla con el criterio emitido por la Segunda Sala y, al mismo tiempo, enmendar el yerro abiertamente restrictivo de la segunda reforma de la LFPA, así como algunas otras adecuaciones menores al ordenamiento federal.<sup>3</sup>

Estas notas tratarán de destacar la importancia del recurso administrativo, en especial en el ámbito de la justicia administrativa, de su regulación uniforme, la trascendencia de la resolución de la Suprema Corte de Justicia arriba mencionada, para comentar los alcances de la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputa-

161

\* Licenciado en Derecho, Especialista en Derecho Constitucional, Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

dos, misma que ya fue remitida al Senado de la República, así como proponer algunas enmiendas que coadyuven al mejoramiento del proyecto de ley y aventurar las consecuencias de la reforma propuesta entre los mecanismos de defensa de los particulares frente a los actos de la administración pública.

## 2. LA TEORÍA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El recurso administrativo ha enfrentado tratamientos diversos por los doctrinarios del derecho público, en especial del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo, en cuanto a su definición, así como en cuanto a su naturaleza jurídica, pues a veces se llega 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. Por 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 intentado, sus características y efectos.

### A) LA DEFINICIÓN DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

El maestro Héctor Fix-Zamudio ha desbrozado sistemáticamente los distintos conceptos generados por la doctrina, a fin de obtener otro que tomo en cuenta los enfoques, derivados de la complejidad misma de la institución.<sup>4</sup> Por ello trataremos de seguir su método para tratar de alcanzar un intento de definición del recurso administrativo.

**EL RECURSO COMO IMPUGNACIÓN.** Tendríamos la definición del eminente tratadista español Jesús González Pérez, quien considera al recurso administrativo como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter."<sup>5</sup> Coincidente a esta definición es la del iusadministrativista argentino Agustín A. Gordillo, quien dice que los recursos administrativos son "los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública."<sup>6</sup> En la doctrina mexicana, el profesor Gonzalo Armienta Hernández se une a este concepto del recurso como "instrumento jurídico de impugnación."<sup>7</sup>

**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, en base de un título jurídico específico."<sup>8</sup> 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 le acto esté sometido al Derecho Administrativo."<sup>9</sup>

**EL RECURSO COMO MEDIO.** Es amplia la relación de autores que visualizan a los recursos como medios. 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 senten-

cia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa respecto de la Administración Pública";<sup>10</sup> y Miguel S. Marienhoff ve la recurso como "un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción."<sup>11</sup> El profesor de la Universidad de Atenas Epaminondas P. Spiliotopoulos presenta a los recursos como medio de protección no jurisdiccional de los particulares frente a la administración pública.<sup>12</sup> En la doctrina mexicana tenemos, en primer término al eminente Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo",<sup>13</sup> seguido por el Dr. Andrés Serra Rojas cuando expone que el recurso "es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".<sup>14</sup> El fiscalista Emilio Margáin Manatou visualiza al recurso como "todo medio de defensa al alcance de los particular, 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 dis-

posición debida."<sup>15</sup> El investigador José Luis Vázquez Alfaro sintéticamente dice que el recurso administrativo es "un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo."<sup>16</sup>

**EL RECURSO COMO DERECHO.** El primer sistematizador de la Justicia Administrativa mexicana en el siglo XX, 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."<sup>17</sup>

**EL RECURSO COMO PROCEDIMIENTO.** El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Alfonso Nava Negrete, ha sostenido de forma permanente que el recurso administrativo es un procedimiento de impugnación desarrollado en la esfera de la Administración Pública, "para hacer un nuevo examen del acto impugnado, que bien puede hacerlo ante los imperativos de la norma legal o ante la realidad de los hechos, para ajustarlos a ellos", procedimiento organizado de forma similar, mas no semejante, al procedimiento jurisdiccional.<sup>18</sup>

**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 ó reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de de-

rechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor... Cuando un particular se enfrenta a la administración, y lo hace en un recurso, no se defiende, puesto que no ha sido demandado; ataca y por ello impugna..."<sup>19</sup>

#### **EL RECURSO COMO FENÓMENO JURÍDICO COMPLEJO.**

El maestro Fix-Zamudio reconoce la múltiple definición del recurso administrativo, sin embargo, no deja de señalar un concepto amplio, como "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo."<sup>20</sup>

#### **B) LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

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

El procedimiento administrativo, de acuerdo con la doctrina de Gabino Fraga, es el conjunto de formas y actos que preceden y preparan otro acto,<sup>21</sup> conjunto ordenado, secuencial y concatenado. El procedimiento administrativo viene a ser el cauce formal por el cual discurre la función administrativa. Se compone por dos tipos de actos administrativos: a) los de trámite y b) la resolución, lo cual repercute en la formulación de las llamadas teorías sustancialista y de la autonomía, respecto 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 solo 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 mani-

fiestan 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.<sup>22</sup> 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. De estas posiciones, resulta la corriente doctrinaria dominante.

En el derecho mexicano, este principio doctrinal tiene su actualización en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, donde se establece la improcedencia del juicio constitucional contra los actos administrativos de trámite en procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, a menos que el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento. Aquí se aprecia que debe impugnarse la resolución definitiva generada en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio (por lo general serían los casos del recurso administrativo 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.<sup>23</sup>

El procedimiento administrativo es un *iter* por el que transita la actividad de la administración pública. lo cual permite dar seguridad de esa actuación al estar regulado legalmente, a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho.

El recurso viene a ser un procedimiento de la administración pública:

1) Porque es un conjunto de actos que preceden y preparan la emisión de una resolución por parte de una autoridad de la administración pública, que se pronunciara sobre si otro acto administrativo está apegado o no a la legalidad, procedimiento incoado a instancia de parte agraviada.

2) Por que la resolución del recurso es de naturaleza administrativa, se reputa como un acto de la administración activa en términos formales y materiales. En este último aspecto, 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.

3) Porque a pesar de adoptar elementos de la técnica procesal (conceptos de impugnación, términos, plazos, pruebas y procedimiento probatorio, alegaciones y formatos adoptados en las resoluciones), esto no cambia radicalmente la naturaleza administrativa del recurso.

Como bien dice el Dr. Fix-Zamudio, el recurso administrativo está ubicado entre las ideas del procedimiento y del proceso administrativos.<sup>24</sup>

### C) EL FUNDAMENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En seguimiento de las ideas elaboradas por Fix-Zamudio, apoyado 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 o de oficio.

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

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

#### D) LA TIPOLOGÍA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

En esta cuestión, la doctrina propone diversos criterios, algunos inaplicables a las características del derecho patrio. Por ello acudiremos a los adecuados al ordenamiento mexicano.

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

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

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

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

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

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

#### E) EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

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

Este medio de impugnación tiene su fundamento constitucional, en primer término, en la fracción IV del artículo 107 de la Ley Fundamental, de una forma tangencial, cuando se engarzan el principio de definitividad del juicio de amparo en materia administrativa con la existencia de la suspensión y el número de requisitos para su otorgamiento. Cuando en dicha fracción se prescribe que no es necesario agotar los "recursos" o medios de defensa si la ley que los establece exige más requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para su procedibilidad. Como se aprecia, la Constitución federal prevé lo que después confirmaría el Poder Judicial de la Federación, aunque no apoyado en dicha fracción, de que los recursos administrativos deben estar consagrados expresamente en una ley, por lo que si un reglamento contiene un recurso administrativo, resultará inconstitucional, apoyado en el principio de supremacía constitucional.<sup>33</sup> Este fundamento es de ámbito amplio: abarca a los espacios federal, local de los Estado y Distrito Federal, y municipal. Los siguientes son de índole local.

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

En virtud de la reciente reforma constitucional en materia municipal, se dio una adecuación que procura fijar el contenido mínimo de la legislación dedicada a los municipios en diversos rubros, entre los que destacan los medios de impugnación contra los actos administrativos de las autoridades municipales, en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República 34. Como se puede apreciar, en dicho precepto sólo se refiere a los "medios de impugnación" en gene-

ral, 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.<sup>35</sup> 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 artículo 116 constitucional, al establecer dicha competencia jurisdiccional.<sup>36</sup>

En lo tocante a los fundamentos constitucionales derivados de la interpretación jurisprudencial, es incuestionable su ubicación en la amplitud de las garantías de audiencia (segundo párrafo del artículo 14) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16). En lo que hace a la garantía de audiencia, se ha expresado por el Poder Judicial de la Federación, que la misma es extensible a las autoridades administrativas, por lo que estas 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. Estos comprenden un conjunto de actos de autoridad que deben cumplir cabalmente los requisitos expresados en el acápite del artículo 16 constitucional: el acto (sea de trámite o la resolución) deben provenir de autoridad competente, expresado por escrito (de acuerdo con las formalidades que den a conocer el contenido fehaciente del acto, plasmado en un documento, firmado por la autoridad y notificado a través de los medios previstos legalmente), fundado en derecho y motivado en hechos, y que la fundamentación y motivación guarden una relación lógica, necesaria y congruente.<sup>37</sup>

### 3. EL RECURSO ADMINISTRATIVO EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

#### A) EL RECURSO COMO MEDIO AUXILIAR DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la administración pública, mismos que resultan de variadas formas con las cuales se trata de imponer límites a la actividad de los agentes del poder ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública.<sup>38</sup>

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para ubicar a los recursos administrativos dentro de la justicia administrativa, propondré un concepto de ésta y trazaré sus sec-

tores. 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 solo 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 conceptualización y sostienen que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa.<sup>39</sup> En especial, la obra del Dr. Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa", cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos.<sup>40</sup> Además se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses le-

gítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares.<sup>41</sup>

## 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.<sup>42</sup>

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

Como quedo dicho, las leyes de procedimiento administrativo dejan un recurso común, con lo que se evita la proliferación asistemática y asimétrica de este medio de defensa. Carente de sistema porque unos recursos son ante la misma autoridad emisora del acto impugnado, otros son jerárquicos y otros más son jerárqui-

camente 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 sólo (*v. gr.* el vigente Código Financiero del Distrito Federal que establece tres recursos, perfectamente asimilables en uno sólo, como en el Código Fiscal de la Federación). Asimétrica cuando algunos recursos son obligatorios y otros optativos; cuando unos tienen apoyo en la ley y otros en los reglamentos de ejecución; cuando los ordenamientos que regulan recursos son prolijos en detallar las formalidades procedimentales, mientras otros son escuetos en prescribir las fases del recurso; cuando en los ordenamientos de los recursos se prevé la suspensión como la medida cautelar, con mayores o menores requisitos que los señalados en la Ley de Amparo, y otros ordenamientos ni siquiera mencionan tal medida; o cuando se invocan infundadamente leyes procesales civiles o de otro ámbito en la misma materia (como ocurría con el Código Fiscal de la Federación en las leyes hacendarias locales).

La idea del recurso común implica una tarea de defoliación normativa, sin que se vea alterada por excepciones trastornadoras de esa idea incorporadas a la vida jurídica, por muy importante que sean alegadas las distintas materias administrativas.

Los antecedentes del recurso administrativo común están en el recurso de revocación del Código Fiscal de la Federación de 1938 (reforzado con el establecimiento de un solo recurso fiscal en el Código Tributario Federal a partir de los noventa), en las disposiciones del Código Administrativo del Estado de Chihuahua de 1974 y en las leyes orgánicas municipales que establecieron recursos comunes en dicha materia.

El planteamiento dominante en la doctrina para establecer un recurso común<sup>43</sup> se vio concretizado con la expedición de la LFPA,<sup>44</sup> donde surge el recurso de revisión (artículo 83) y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). Al ordenamiento federal siguieron la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>45</sup> y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,<sup>46</sup> éste último de tipo totalizador que abarca a la materia tributaria, misma que esta excluida en las leyes federal y distrital, y a los actos de las autoridades municipales y de los entes paraestatales locales y municipales mexicanos. En lo tocante, al recurso de revisión, Vázquez Alfaro dice, con justeza, que está llamado a ser el recurso de derecho común “que requiere el derecho administrativo mexicano.”<sup>47</sup>

### C) LA OPCIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Esta es una cuestión preconizada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix-Zamudio ha sido adalid de esta postura,<sup>48</sup> precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendentes a convertir a los recursos administrativos en “trampas” procedimentales para los administrados. Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, después acudir a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Si en los órganos administrativos se asume una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad, simplemente

por la consigan 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 la jurisdicción administrativa o a los tribunales competentes, en desmedro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa, pues si considera que es mejor acudir al recurso, no sería sensato vedarle la vía en sede administrativa, si considera que es lo mejor para sus intereses.

Como ya quedo expresado líneas arriba, en 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 discutible teóricamente puesto que las autoridades no serían sujetos activos de las garantías individuales, afianza las actitudes autoritarias de confirmación de los actos impugnados.

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

#### 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, financiero, 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 (artículo 84), plazo para interponer el recurso (artículo 85), requisitos del escrito de interposición (artículo 86), suspensión (artículo 87), causales de desechamiento (artículo 88), improcedencia de la vía administrativa (artículo 89), causales de sobreseimiento del recurso (artículo 90), efectos de la resolución (artículo 91), principios de la resolución del recurso de revisión (artículo 92), principio de estricto derecho (artículo 93) e impugnación de negativa ficta del recurso (artículo 94).

La LFPA tuvo una primera reforma 49, 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. 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 artículo 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 inter-

posición, se advierta al interesado para que subsane las omisiones en un término de cinco días, sino sería desechado el escrito inicial (artículo 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 (artículo 17-B). En cuanto a las notificaciones, se adicionó al artículo 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,<sup>50</sup> 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 artículo 1).

2) Formalidades específicas respecto a documentación anexa a las promociones y a información necesaria para el desarrollo del procedimiento (artículo 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 (artículo 17).

4) Detalles puntillosos en cuanto a la prevención (artículo 17-A).

5) Una nueva redacción del artículo 83, contradictoria con el reformado segundo párra-

fo del artículo 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 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.

#### 4. LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA RESPECTO AL CARÁCTER OPTATIVO DEL RECURSO DE REVISIÓN DE LA LFPA

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 artículo 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 artículo 83 de la LFPA con la fracción XIII del artículo 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) por-

que 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 como 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 artículo 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, ala 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 ARTÍCULO 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 artículos 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 proce-

dimiento 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 artículo 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."

## 5. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE LA TERCERA REFORMA A LA LFPA

### A) PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

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 (artículo 37), de la presentación de promociones o solicitudes a través de medios de comunicación electrónica en los trámites de mejora regulatoria (artículo 69-C) y del recurso de revisión (artículo 83).<sup>51</sup> 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 artículo 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:

“Artículo 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 aplicación de esta ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que ponga fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

Además en el segundo transitorio que se propone la derogación de las disposiciones que se opongan a lo establecido en la 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*<sup>52</sup> y sometido a discusión y votación de la Cámara, la que lo aprobó por 381 votos, con 5 abstenciones, en su sesión del 29 de abril del 2000, turnándose a la Colegisladora para continuar con el procedimiento legislativo.

### B) COMENTARIOS AL PROYECTO

Es benéfica la enmienda propuesta sobre el recurso de revisión, cuando proyectar 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 Administrativo. 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, los que son 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 fiscales y en materias excluidas de la LFPA, puesto que, conforme al Código Fiscal de la Federación, poseen la naturaleza jurídica de aprovechamientos.

Sin embargo, la iniciativa y el dictamen no toman en cuenta las experiencias de los recursos jerárquicamente impropios existentes en la legislación 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 ello, es conveniente agregar un párrafo al artículo 86 de la LFPA, para aclarar estos supuestos en cuanto a actos administrativos de

los órganos de gobierno, de naturaleza colegiada, que pudiera ser en el siguiente sentido:

Cuando se impugnen actos y resoluciones de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados, dichos órganos serán quienes conozcan y resuelvan el recurso de revisión.

Esta propuesta tiene el objeto de armonizar y mejorar la extensión del recurso hacia dichas entidades paraestatales, que poco a poco, por su propia actividad afectan los derechos e intereses de los particulares.

Otra cuestión que podría enmendarse del proyecto es la de adecuación del artículo 83 de la LFPA con la jurisprudencia 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte. Bien es cierto que en la iniciativa y en el dictamen se reconocen los positivos efectos de la interpretación jurisprudencial del texto original del artículo 83 sobre las "vías judiciales", pero lo mejor hubiese sido dar una mejor claridad y honrar la declaración de la Segunda Sala, señalando indubitablemente la competencia del TFE para conocer de las impugnaciones contra los actos de la administración pública, si el particular afectado no decide agotar el recurso de revisión de la LFPA, para de esta manera pavimentar el camino hacia la transformación de dicho órgano jurisdiccional.

Por lo anterior, propongo que el primer párrafo del artículo 83 de la LFPA tenga la siguiente redacción:

Artículo 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 el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Nada mejor que la claridad legal que evite cargas innecesarias de trabajo del máximo intérprete judicial del país.

De esta forma, parafraseando a don Antonio Carrillo Flores,<sup>53</sup> el recurso de revisión sería el vestíbulo de la jurisdicción administrativa, del Tribunal Fiscal de la Federación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Editorial Porrúa, 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Décima edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.). *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*. Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 1990.
- CARRILLO FLORES, Antonio. *La justicia federal y la administración pública*. Segunda edición. México, Editorial Porrúa, 1973.
- DROMI, José Roberto. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- ESCOLA, Héctor Jorge. *Tratado general del procedimiento administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1967.
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. El procedimiento administrativo*. BREWER-CARIAS, Allan R. (director). Volumen IV, 1980-1981. Caracas, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- ISAAC, Guy. *La Procédure administrative non contentieuse*, París, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Vigésimo-tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1994, pp.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. México, El Colegio Nacional, 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II. Tercera edición. Madrid, Editorial Civitas, 1991.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *El procedimiento administrativo*, Madrid, Editorial Abella, 1964.
- . *Procedimiento administrativo federal. Tercera edición ampliada al estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de procedimientos administrativos del Estado de México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Editorial Porrúa, 2000.
- HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Editorial Porrúa, 1996.
- MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Segunda edición corregida y aumentada. México, Editorial Porrúa, 1997.
- NAVA NEGRETE, Alfonso; *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- , *Derecho Administrativo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208.

- OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251.
- PELAÉZ FERRUSCA, Mercedes, "La protección de los administrados frente a los actos del ejecutivo federal" en Varios autores, *Ensayos sobre el presidencialismo mexicano*, México, Aldus, 1994, pp. 213 a 221.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Doceava edición. Tomo II. México, Editorial Porrúa, 1983.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. *El control de la administración pública en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- , "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 381 a 404.
- , "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41. enero-abril de 1999, México, pp. 97 a 108.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297.

## NOTAS

- 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 del 2000, Pleno y Salas, pp. 42 a 73.
- 2 *Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril del 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 del 2000, pp. 23 a 26.
- 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 *Id.*, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 747.
- 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, Editorial Porrúa, 1999, p. 57.
- 8 GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Civitas, 1991.
- 9 SARMIENTO-ACOSTA, Manuel J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Editorial Civitas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 1996, p. 56.
- 10 ESCOLA, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.

## BIBLIOGRAFÍA

- CORTIÑAS-PELAÉZ, León, "Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal", en *Alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539 a 564.
- FIX-ZAMUDIO, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp.245 a 273.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- , "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, el número 28, septiembre-diciembre de 1994, México,

- <sup>11</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.
- <sup>12</sup> SPILIOTOPOULOS, Epaminondas P., "Una nota sobre el procedimiento administrativo en Europa Occidental" en BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía-Editorial Civitas, 1993, pp. 512 a 514.
- <sup>13</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Editorial Porrúa, 1982, p. 445. Parecida definición aporta GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*. Tomo II. México, Ed. Porrúa, 1998, p. 280.
- <sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Décimo séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 727.
- <sup>15</sup> MARGÁIN MANATOU, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 144.
- <sup>16</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.
- <sup>17</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Editorial Porrúa, 1973, p. 108.
- <sup>18</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1959, pp. 87 a 90, e *id.*, voz "Recursos Administrativos" en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709 a 2711.
- <sup>19</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, segunda edición, México, Miguel Angel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.
- <sup>20</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, p. 45. Igualmente del mismo autor puede verse con provecho varios sus estudios sobre recursos administrativos: *id.*, "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 *id.*, "Los recursos administrativos" en *Trimestre Fiscal*, número 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.
- <sup>21</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 13, p. 255.
- <sup>22</sup> 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 LOPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo" en *Vínculo jurídico*, número 19, julio septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, e *id.*, "Necesidad de leyes uniformes del procedimiento administrativo" en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359 a 372.
- <sup>23</sup> Aunque, de acuerdo con la tesis 139 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación visible en el Informe del Presidente de dicho Alto Tribunal correspondiente a 1980, no existe la obligación de esperar a que en el procedimiento se dicte la resolución definitiva cuando en él se registren actos de imposible reparación, aplicando analógicamente la fracción IV del artículo 114 de la Ley de Amparo.
- <sup>24</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 39 y 40.
- <sup>25</sup> *Ibid.*, 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 18, 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.
- <sup>26</sup> 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 16, p. 61. También *cf.* ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 68 a 70.
- <sup>27</sup> V. gr. ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 72 a 78; CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, p. 110; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Recursos administrativos", *cit. supra* nota 18; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 65 y 66.

<sup>28</sup> VÁZQUEZ ALFARO cita a Aubry y Drago, Rougevin-Baville, Bonnard y Debbasch, *loc. cit.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>30</sup> *Loc. cit.*

<sup>31</sup> *Loc. cit.*

<sup>32</sup> *Loc. cit.*

<sup>33</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTICULO 23 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VIII-October, p. 109 (esta tesis también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 46, Octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, Tomo III, Parte TCC, p. 536). Vinculada a esta jurisprudencia tenemos las siguientes tesis aisladas: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCION AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA" del Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo 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, Tomo III Segunda Parte-2, p. 651; "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 23, FRACCION VI, DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y 202, FRACCION IV, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II Segunda Parte-2, p. 459; y "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUEN-

TREN ESTABLECIDOS EN LEYES" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo II Segunda Parte-2, p. 462.

<sup>34</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 26 de diciembre de 1999.

<sup>35</sup> Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, cf. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 61 a 78, e *id.*, "Los Tribunales Administrativos en el ordenamiento mexicano" en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1989, pp. 99 a 102; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 157 a 163, e *id.*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

<sup>36</sup> 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) tomo 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) tomo 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*, número 44, enero-abril del 2000.

<sup>37</sup> Cf. la tesis aislada "AUDIENCIA, GARANTIA DE" del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII-Enero, p. 153.

<sup>38</sup> Cfr. De la Huerta-Portillo, Mario, "El control de la administración" en Cortiñas-Peláez, León (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*, I, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16.

<sup>39</sup> De manera implícita lo hizo CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, pp. 9 a 28, y explícitamente Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 11, 12 y 21.

<sup>40</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.*

<sup>41</sup> Cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana" en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 97 a 108.

<sup>42</sup> 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*, número 5, 1999, pp. 315 a 320.

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit. supra* nota 13, pp. 257 a 262; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 47 y 48; *id.*, "La necesidad de una ley de procedimiento administrativo y de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en el Distrito Federal" en *Memoria El Colegio Nacional*, 1993, México, pp. 245 a 273; HAMDAN AMAD, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 257 a 267; RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El procedimiento administrativo y la experiencia mexicana" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 7, número 7, México, Escuela Libre de Derecho, 1983, pp. 281 a 297; OSORNIO CORRÉS, Francisco Javier. "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceio Alcalá-Zamora y Castillo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1987, pp. 237 a 251; SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1991; y PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", *cit. supra* nota 22.

<sup>44</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994. Ya hay una considerable bibliografía: tres ediciones comentadas: ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ley Federal de Proce-*

*dimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*. México, Editorial Porrúa, 1996; LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*. México, Editorial Porrúa, 1996; y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Oxford, 1999. Además: ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 7, pp. 131 a 138; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Procedimiento administrativo federal. Segunda edición ampliada al estudio de la ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, 3ª edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2000; NAVA NEGRETE, Alfonso, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo (breves comentarios)" en SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord.), *Estudios jurídicos en memoria de Eduardo García Máynez*, México, Editorial Porrúa, 1996, pp. 411 a 427; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, *op. cit. supra* nota 42; *id.*, "La Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sus expectativas y secuelas" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 291 a 208; VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 81 a 84, e *id.*, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas jurídicos. cit.*, pp. 381 a 404.

<sup>45</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 19 de diciembre de 1995.

<sup>46</sup> *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

<sup>47</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit. supra* nota 16, pp. 83.

<sup>48</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit. supra* nota 4, pp. 48 a 51.

<sup>49</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 24 de diciembre de 1996.

<sup>50</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril del 2000.

<sup>51</sup> *Op. cit. supra* nota 3.

<sup>52</sup> *Gaceta Parlamentaria* de 29 de abril del 2000, anexo, pp. 16 a 19.

<sup>53</sup> CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit. supra* nota 17, p. 121.