

# El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo bajo el prisma de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación

Miguel Pérez López\*

*A la familia Ledesma Baca, Elena y Héctor,  
en vísperas del anhelo*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La teoría del recurso administrativo*. III. *El recurso administrativo en el esquema de la justicia administrativa*. IV. *La interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre el recurso de revisión: tesis relevantes*. V. *Conclusiones*. *Referencias*.

## I. Introducción

El objeto del presente estudio consiste en resaltar la importancia del recurso administrativo, explicar la necesidad de su regulación uniforme y en especial del recurso de revisión en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), exponer, brevemente, las reformas que ha tenido dicho ordenamiento legal que han trascendido al recurso de revisión y ubicar la trascendencia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en especial de su Segunda Sala, y de los tribunales colegiados de circuito como marco interpretativo-regulatorio de dicho medio de impugnación, insertado en el cuadro de los mecanismos de defensa de los particulares frente a los actos de la Administración pública.

---

\* Profesor-Investigador de Teoría Constitucional y Derecho Procesal Administrativo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

## II. La teoría del recurso administrativo

El recurso administrativo ha enfrentado tratamientos diversos por los doctores 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.

### 1. *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.<sup>1</sup> Por ello procuraremos de seguir su propuesta metodológica para tratar de alcanzar un intento de definición del recurso administrativo, agregando otros autores relevantes.

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

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 43-45.

<sup>2</sup> González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1969, p. 34, e *Id.*, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Abella, 1964, p. 747.

<sup>3</sup> Gordillo, Agustín A., *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, Jorge Álvarez editor, 1964, p. 71.

<sup>4</sup> Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1999, p. 57.

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>5</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 el acto esté sometido al Derecho Administrativo”.<sup>6</sup>

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

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

---

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández-Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Alessi, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*, tomo II, Barcelona, Bosch, 1970, p. 621.

<sup>8</sup> Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 210.

objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o su extinción.”<sup>9</sup> El profesor de la Universidad de Atenas, Epaminondas P. Spiliotopoulos, presenta a los recursos como medio de protección no jurisdiccional de los particulares frente a la Administración pública.<sup>10</sup> De los autores mexicanos tenemos, en primer término, a Gabino Fraga, quien define al recurso administrativo como “un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo”,<sup>11</sup> seguido por Andrés Serra Rojas, quien expone que el recurso “es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.<sup>12</sup> El fiscalista Emilio Margáin Manautou 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 disposición debida”.<sup>13</sup> José Luis Vázquez Alfaro sintéticamente

---

<sup>9</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Ediciones Glem, Buenos Aires, 1965, p. 640.

<sup>10</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. 512-514.

<sup>11</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimo tercera edición. México, Porrúa, 1982, p. 445. En los mismos términos, *vid.* Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*. Tomo II. México, Porrúa, 1998, p. 280.

<sup>12</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Segundo curso*, Décimo séptima edición, México, Porrúa, 1995, p. 727.

<sup>13</sup> Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 144.

dice que el recurso administrativo es “un medio para atacar un acto administrativo que se hace valer normalmente ante un órgano administrativo”.<sup>14</sup>

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>15</sup>

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

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 accertamiento 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...”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 61.

<sup>15</sup> Carrillo Flores, Antonio, *La Justicia Federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, p. 108.

<sup>16</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 87-90, e *id.*, voz “Recursos administrativos” en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano R-Z*, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 2709-2711.

<sup>17</sup> Briseño Sierra, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, segunda edición, México, Miguel Ángel Porrúa editor, 1990, pp. 103 y 105.

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

## 2. 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, podemos afirmar que los recursos administrativos tienen un doble fundamento jurídico.

En primer lugar, la conveniencia de que la Administración pública revise sus propios actos “para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los administrados”, a fin de evitar la iniciación de un proceso administrativo que pueda resultar adverso a la administración. Sobre este fundamento existe la indebida interpretación en las distintas administraciones públicas de México de que el recurso administrativo representa el respeto del derecho de audiencia a favor de los órganos, lo cual lleva a la conclusión de preferir el agotamiento obligatorio de dicho medio de impugnación. En realidad, el recurso es una expresión del poder de revisión de los actos y resoluciones administrativas, que puede ser ejercido a incitación de parte presuntamente afectada, generalmente a través del propio recurso, o de oficio.<sup>19</sup>

En segundo término, los recursos administrativos son expresión de las garantías de audiencia y legalidad, a favor del administrado.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, p. 45. Igualmente del mismo autor puede verse con provecho varios de 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, 59-79, e *id.*, “Los recursos administrativos” en *Trimestre Fiscal*, número 23, enero-marzo de 1985, Guadalajara.

<sup>19</sup> 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 7, p. 618.

<sup>20</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, 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 16, 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 6, pp. 33-36 y 43-46.

A este doble fundamento jurídico, me atrevo a proponer otro más: 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>21</sup>

### 3. La clasificación 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>22</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>23</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>24</sup>
- 4) Atendiendo a su objeto, los recursos pueden ser a) de revocación, b) de adecuación y c) de sustitución.<sup>25</sup>
- 5) Por su causa, los recursos serían a) objetivos y b) subjetivos.<sup>26</sup>

---

<sup>21</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 14, p. 61. También *cf.* Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 68-70.

<sup>22</sup> V. gr. Armienta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 72-78; Carrillo Flores, Antonio, *op. cit. supra* nota 15, p. 110; Nava Negrete, Alfonso, “Recursos administrativos”, *cit. supra* nota 16; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 65-66.

<sup>23</sup> Vázquez Alfaro cita a Aubry y Drago, Rougevin-Baville, Bonnard y Debbasch, *loc. cit.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

<sup>26</sup> *Loc. cit.*

- 6) Siguiendo la doctrina de Georges Vedel, Vázquez Alfaro presenta un criterio que divide: a) los recursos de derecho común y b) los recursos administrativos especiales.<sup>27</sup>

#### 4. *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>28</sup> Este fundamento es de ámbito amplio: abarca a los espacios

---

<sup>27</sup> *Loc. cit.*

<sup>28</sup> *Cfr.* Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, “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 ESTE 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, tomo VIII-Octubre, p. 109 (esta tesis también aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 46, octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tomo 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 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*

federal, local de los estados y Distrito Federal, y municipal. Los siguientes son de índole local. En el inciso g) de la fracción v de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 constitucional está la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir leyes de procedimiento administrativo, lo cual abarca indubitablemente a los recursos administrativos.

La reforma constitucional en materia municipal de 1999 definió el contenido mínimo de la legislación dedicada a los municipios en diversos rubros, entre los que destacan los medios de impugnación contra los actos administrativos de las autoridades municipales, en el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución General de la República.<sup>29</sup> Como se puede apreciar, en dicho precepto sólo se refiere a los “medios de impugnación” en general, por lo que perfectamente es admisible considerar comprendidos los recursos administrativos. Es política legislativa común de los estados, incluir, en las leyes orgánicas municipales, las bases de los recursos administrativos contra los actos de las autoridades municipales; 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, aunque ya son pocas las entidades federativas que carecen de jurisdicción administrativa. Recientemente los estados de Oaxaca y Michoacán se han sumado al conjunto de entidades con dicha jurisdicción. Por consiguiente, 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>30</sup>

---

*la Federación*, Octava Época, Tomo 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, tomo II, Segunda Parte-2, p. 459; y “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo II, Segunda Parte-2, p. 462.

<sup>29</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 1999.

<sup>30</sup> Sobre la tendencia judicialista de la jurisdicción administrativa, cf. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 61-78, e *id.*, “Los Tribunales Administrativos en el ordenamiento

La citada 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>31</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, ha sido 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, ésta 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) debe 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

---

mexicano” en *Memoria de El Colegio Nacional*, 1989, pp. 99 a 102; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 157-163, e *id.*, *Evolución y perspectivas de la jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991.

<sup>31</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. 315-362; 2) tomo IV, julio de 1996, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Juan Díaz Romero, pp. 240-286, y 3) tomo X, julio de 1999, Controversias Constitucionales, ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, pp. 631-689. 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 de 2000.

en hechos, y que la fundamentación y motivación guarden una relación lógica, necesaria y congruente.<sup>32</sup>

##### 5. *El recurso administrativo según la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*

En el bagaje jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación podemos encontrar como una idea central, que veremos se repite en los criterios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 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 del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravía los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.<sup>33</sup>

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

Los recursos administrativos son los distintos procedimientos establecidos en ley para obtener que la Administración, en sede administrativa, revise un

---

<sup>32</sup> Cfr. 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>33</sup> *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, séptima época, Parte VI, p. 75.

acto y lo confirme, modifique o revoque, cuya existencia se encuentre específicamente determinada en una ley y no en un reglamento.<sup>34</sup>

Los recursos administrativos fueron creados no para perjudicar a los particulares sino para darles oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos. Además, en nombre del principio de seguridad jurídica, la interposición de un recurso (salvo aquella optativa) constituye no sólo un derecho, sino también una carga para los particulares quienes deben agotarlos si desean deducir sus defensas y evitar así los perjuicios propios de la institución de la preclusión.<sup>35</sup>

Las razones anteriores explican que un recurso no pueda ser calificado propiamente como una trampa procesal empleada por las autoridades en perjuicio de los gobernados, sobre todo cuando la procedencia de este medio de defensa se encuentra prevista en forma expresa y clara en la ley aplicable directamente a la materia, como ya lo había expresado la tesis de jurisprudencia del *Apéndice* de 1975.<sup>36</sup>

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

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la Administración pública, los cuales resultan de variadas formas con las que 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>37</sup> A efecto de tener

---

<sup>34</sup> 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 ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN" en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, octava época, Tomo III, Parte TCC, p. 536.

<sup>35</sup> Tesis "RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICION SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLAMENTE UN DERECHO, SINO TAMBIEN UNA CARGA" en el *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo I-Segunda Parte-2, p. 578 (Amparo directo 1757/87. Servicio de Vigilancia TUMY, S.A. 19 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos).

<sup>36</sup> *Loc. cit.*

<sup>37</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, Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14.

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, la cual comprende el conjunto de derechos e intereses legítimos y 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.<sup>38</sup> En especial, la obra del doctor 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>39</sup> Además, se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses legítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares.<sup>40</sup>

Es necesario que la materia de los recursos administrativos forme parte de la temática de las leyes de procedimiento administrativo. En esta cuestión,

---

<sup>38</sup> De manera implícita lo hizo Carrillo Flores, Antonio, *op. cit. supra* nota 15, pp. 9-28, y explícitamente Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 11, 12 y 21.

<sup>39</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *loc. cit.*

<sup>40</sup> Cf. Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, pp. 97-108.

las leyes uniformes deben erradicar los recursos dispersos en la legislación administrativa, derogándolos, 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>41</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 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. Código Financiero del Distrito Federal en su versión original de 1995<sup>42</sup> que establecía tres recursos, perfectamente asimilables en uno solo, como finalmente ocurrió en las reformas a dicho Código en 2000,<sup>43</sup> o el extraño caso de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y de sus municipios de 2000 que prevé dos recursos: de revisión y de inconformidad).<sup>44</sup> Asimétrica cuando algunos recursos son obligatorios y otros optativos; cuando unos tienen apoyo

---

<sup>41</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. 315-320.

<sup>42</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994.

<sup>43</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 31 de diciembre de 2000.

<sup>44</sup> *Diario Oficial "El Estado de Jalisco"* de 17 de julio de 2000.

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 común<sup>45</sup> se concretó con la expedición de la LFPA,<sup>46</sup> donde surge el recurso de

---

<sup>45</sup> Fraga, Gabino, *op. cit. supra* nota 11, pp. 257-262; Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 47-48; *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. 245-273; 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, Porrúa, 1983, pp. 257-267; 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. 281-297; 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. 237-251; Serrano Migallón, Fernando. *El particular frente a la Administración*, segunda edición, México, Porrúa, 1991; y Pérez López, Miguel, "Notas sobre el procedimiento administrativo", en *Vínculo jurídico*, núm. 19, julio-septiembre de 1994, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas.

<sup>46</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 4 de agosto de 1994. Sobre la LFPA se ha producido una considerable biblio-hemerografía: Acosta Romero, Miguel, Herrán Salvatti, Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento*

revisión (artículo 83) y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). En la iniciativa de la LFPA, presentada por el diputado Fauzi Handam Amad, se expuso la justificación de contar con un recurso único y la consecuente derogación de toda la gama de recursos administrativos dispersos en la difusa legislación administrativa federal:

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 la propuesta del distinguido profesor de Derecho administrativo de la Escuela Libre de Derecho se plasma uno de los principios de las leyes de procedimiento administrativo: el principio de unidad.<sup>47</sup>

---

*Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1996; Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Porrúa, 1996; Mansilla y Mejía, María Elena, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México, Oxford, 1999; Armenta Hernández, Gonzalo, *op. cit. supra* nota 4, pp. 131-138; 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, Porrúa, 1996, pp. 411-427; Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 45; *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, Porrúa, 1995, pp. 291-208; *id.*, "El recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, número 24, 2000, p. 379-412; Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 81-84, 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. 381-404.

<sup>47</sup> Como antecedente doctrinal directo de la LFPA, *cfr.* Hamdan Amad, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un Tribunal Federal

El ordenamiento federal influyó decisivamente en la expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>48</sup> y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México,<sup>49</sup> este último de tipo totalizador que abarca a la materia tributaria, 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. Después se han generado más ordenamientos legales estatales cuyo objeto ha sido el procedimiento administrativo con un capítulo especial sobre el recurso administrativo único: Aguascalientes,<sup>50</sup> Durango,<sup>51</sup> Morelos,<sup>52</sup> Nayarit,<sup>53</sup> Querétaro,<sup>54</sup> San Luis Potosí,<sup>55</sup> Veracruz<sup>56</sup>

---

de Justicia Administrativa” en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257-267.

<sup>48</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 19 de diciembre de 1995.

<sup>49</sup> *Gaceta del Gobierno* de 7 de febrero de 1997.

<sup>50</sup> Los artículos 91 a 98 de Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes se refieren al recurso de inconformidad (*Periódico Oficial del Estado* de 14 de febrero de 1999)

<sup>51</sup> Los artículos 81 a 97 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Durango se refieren al recurso de inconformidad (*Periódico Oficial del Gobierno del Estado* de 11 de marzo de 2004).

<sup>52</sup> En lugar de ser una ley aplicable a cualquier procedimiento administrativo (contencioso o no contencioso), la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos (*Periódico Oficial “Tierra y Libertad”* de 6 de septiembre de 2000) tiene por objeto regular un procedimiento administrativo de impugnación de los actos administrativos dictados o ejecutados por los servidores públicos de la administración pública estatal o municipal (artículo 1), más que establecer las garantías para los administrados que deben gozar en los procedimientos administrativos.

<sup>53</sup> Los artículos 115 a 129 de Ley de Justicia y Procedimientos Administrativos del Estado de Nayarit consagran el recurso de inconformidad (*Periódico Oficial del Estado de Nayarit* de 14 de febrero de 1999).

<sup>54</sup> El recurso de revisión previsto en los artículos 109 a 119 de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”* de 29 de septiembre de 2003.

<sup>55</sup> Los artículos 90 a 108 de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y Municipios publicada en el *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí* de 27 de marzo de 2001.

<sup>56</sup> El recurso de revocación está regulado en los artículos 260 a 277 del Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la *Gaceta Oficial del Estado* del 29 de enero de 2001.

y Michoacán.<sup>57</sup> La más reciente es la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Sonora que también unifica la impugnación en sede administrativa mediante el recurso de inconformidad (7 de febrero de 2008). De esta manera se ha llevado a cabo una espaciada política legislativa de eliminar recursos administrativos previstos legal y reglamentariamente, reduciendo el número de los recursos a sólo aquellas materias especializadas que los justifiquen.

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

### 1. *La opción de los recursos administrativos*

Esta es una cuestión preconizada por la doctrina administrativa y atacada desde algunos sectores de las administraciones públicas. Fix-Zamudio ha sido adalid de esta postura,<sup>59</sup> precisamente a partir de la experiencia que ha demostrado la asunción de posturas tendentes a convertir a los recursos administrativos en “trampas” procedimentales para los administrados, a pesar de las admoniciones jurisprudenciales. Cuando el recurso es obligatorio, el particular afectado debe agotarlo para, en caso de persistir la lesión a sus derechos, acudir posteriormente a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción. Es práctica común y lamentable que en los órganos administrativos se asuma una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad, simplemente por la consigna de no aceptar las impugnaciones de los gobernados o si en el órgano encargado de resolver el recurso se desconoce la técnica del Derecho administrativo. Lo anterior no significa que forzosamente el afectado decida mejor impetrar a los tribunales competentes, en desmedro del recurso, sino permitirle una amplitud de su derecho a la defensa, pues si considera por el afectado que es mejor acudir al recurso, no sería sensato vedarle la vía en sede administrativa, si considera

---

<sup>57</sup> Recurso de revisión regulado en los artículos 128 a 137 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo* de 23 de agosto de 2007.

<sup>58</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit. supra* nota 14, pp. 83.

<sup>59</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit. supra* nota 1, pp. 48-51.

que es provechoso para sus intereses, así como beneficiar, la mismo tiempo, la eficiencia y la legalidad de la función ejecutiva.

## 2. *La expedición de la LFPA y sus reformas*

La LFPA tuvo el mérito, entre otras cuestiones, de uniformar a los recursos administrativos dispersos en la legislación aplicada por la Administración pública federal. 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 la impugnación de los actos de trámite (artículo 84), el plazo para interponer el recurso (artículo 85), los requisitos del escrito de interposición (artículo 86), la suspensión (artículo 87), las causales de desechamiento (artículo 88), la improcedencia de la vía administrativa (artículo 89), las causales de sobreseimiento del recurso (artículo 90), los efectos de la resolución (artículo 91), los principios de la resolución del recurso de revisión (artículo 92), el principio de estricto derecho (artículo 93) y la impugnación de la negativa ficta del recurso (artículo 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.<sup>60</sup> 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 interposición, se advierta al interesado para que subsane las omisiones en un término de cinco días, si no sería desechado el escrito inicial (artículo 17-A) y que, salvo disposición expresa en contrario, los plazos para que la autoridad conteste una petición empezarán 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

---

<sup>60</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1996.

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>61</sup> dedicada abundantemente a la mejora regulatoria, tuvo una particular incidencia para el recurso de revisión, en cuanto a 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) algunos detalles puntillosos en cuanto a la prevención (artículo 17-A);  
y
- 5) una nueva redacción del artículo 83, auspiciada por la Cámara de origen, contradictoria con el reformado segundo párrafo del artículo 1, al restringir los alcances de la procedencia del recurso sólo contra los actos y resoluciones de la administración pública centralizada federal.

La tercera reforma<sup>62</sup> atendió las valoraciones expuestas por la Segunda Sala del Máximo Tribunal expresados en su jurisprudencia 2ª/J 139/99, en cuanto a reconocer la confusión del término “vías judiciales” del artículo 83 de la LFPA, por lo que fue sustituido por el de “vía jurisdiccional”, para quedar así:

---

<sup>61</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 19 de abril de 2000.

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2000.

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 de la tercera reforma fue propuesta 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, serían resueltos conforme a la ley aplicable a la entrada en vigor. La reforma amplía considerablemente los alcances del recurso de revisión a los nuevos ámbitos de aplicación de la LFPA (organismos descentralizados, servicios que el Estado preste de manera exclusiva y contratos administrativos).

Esta 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 del 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 Tribunal Fiscal de la Federación 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.

La tercera reforma a la LFPA omitió referirse de forma expresa al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), para emplear el genérico término de “la vía jurisdiccional que corresponda”. Aun con el cambio legislativo, subsiste la argumen-

tación desenvuelta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal, para justificar la procedencia del juicio ante el TFJFA, 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 intérprete judicial del país.

#### IV. La interpretación del Poder Judicial de la Federación sobre el recurso de revisión: tesis relevantes

Después de la mencionada tesis jurisprudencial 139/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha presentado una tendencia jurisprudencial constante de parte de dicha Sala y de los tribunales colegiados de circuito. En el periodo de enero de 2000 a diciembre de 2007 podemos detectar las siguientes líneas temáticas sobre las que se han pronunciado los tribunales del Poder Judicial de la Federación: 1) la interposición optativa del recurso de revisión, 2) los presupuestos de procedibilidad del recurso, 3) el ámbito material del recurso, 4) la relación del recurso de revisión con el juicio de amparo, 5) reglas de tramitación del recurso y 6) la improcedencia del recurso de revisión tratándose de actos de autoridades administrativas laborales. Veamos cómo se han dado los criterios del Poder Judicial Federal sobre el recurso, en especial, cuando se trate de jurisprudencia.

##### 1. *La interposición optativa del recurso de revisión*

Como se expresó líneas arriba, se considera que hay una tendencia legislativa por la interposición optativa de los recursos administrativos, a fin de evitar que se conviertan en una “trampa procesal”. En este sentido tendríamos en primer lugar la jurisprudencia 82/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, con rubro “AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ÉSTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN”,<sup>63</sup> en donde encontramos que el artículo 87 de la LFPA, en

---

<sup>63</sup> Tesis 2a./J. 82/2000 visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, p. 49 (Contradicción de tesis 18/2000-SS, 18 de agosto

comparación con el artículo 124 de la Ley de Amparo, no exige mayores requisitos para otorgar la suspensión, pues la circunstancia de que la LFPA condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente, no constituye un requisito adicional, en virtud de que por la lógica procesal seguida en *el inicio del juicio de garantías el juez de distrito al recibir la demanda de amparo* “está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado”.

A continuación tenemos el criterio previsto en la tesis I.13o.A.19 A del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro “REVISIÓN ADMINISTRATIVA. LA REFORMA DE MAYO DE DOS MIL AL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO ALTERA EL SENTIDO DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 139/99 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”,<sup>64</sup> en el que, como se advierte obviamente de su rubro, la tercera reforma a la LFPA mantiene inalterada la opción de que goza el gobernado para intentar la impugnación de actos administrativos que le sean lesivos mediante el recurso de revisión o el juicio ante el TFJFA, de acuerdo al estudio de los documentos integrantes del procedimiento legislativo de dicha tercera reforma, sin que la expresión “vías jurisdiccionales” autorice la posibilidad de interponer el juicio de amparo. Derivada de la misma ejecutoria, tenemos que el citado tribunal colegiado desprendió la tesis “REVISIÓN ADMINISTRATIVA, REGULADA EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ACTUALIZA NINGUNO DE LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EXPUESTOS EN LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 115/99 DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”,<sup>65</sup>

---

de 2000, cinco votos, ponente: Juan Díaz Romero, Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez).

<sup>64</sup> Tesis I.13o.A.19 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, p. 1141 (Amparo en revisión 2993/2001. Glaxo Group, Ltd. 14 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel).

<sup>65</sup> Tesis I.13o.A.23 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, p. 1142 (Amparo en revisión 2993/2001. Glaxo Group, Ltd.

donde sostenía que el recurso de revisión de la LFPA no actualiza ninguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad expuestos en la tesis citada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>66</sup> porque está regulado en una ley formal emanada del Congreso de la Unión sin importar que dicho medio de impugnación en sede administrativa no esté previsto en las leyes especiales procedimentales.

En la tesis I.6o.A.26 A del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro “AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS. RESULTA PROCEDENTE AUN SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”<sup>67</sup>, encontramos que la causal de improcedencia de falta de definitividad en el juicio de amparo no se actualiza por no agotar el recurso revisión de la LFPA en caso de que regulación de la suspensión del acto impugnado sea deficiente, pues las causales de improcedencia del juicio constitucional deben estar plenamente configuradas en la ley, además de estar plenamente demostradas y no inferirse a base de presunciones, establecerse por analogía o por mayoría de razón. Si se llegase a determinar la improcedencia del proceso de amparo con apoyo en un recurso creado por una ley imperfecta que deja en estado de indefensión al gobernado, de agotar las vías ordinarias (recurso o juicio ante un tribunal administrativo) cuando la ley no establece la suspensión ni define la competencia de la autoridad, para este efecto, se dejaría en estado de inseguridad jurídica al particular. La razón de la tesis es que la imperfección legal de los medios de defensa ordinarios no debe servir como fundamento de la improcedencia de la vía constitucional.<sup>68</sup>

---

14 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretario: Marat Paredes Montiel).

<sup>66</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo x, octubre de 1999, p. 448.

<sup>67</sup> Tesis I.6o.A.26 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo xv, abril de 2002, p. 1211 (Amparo en revisión 676/2001. Societé Des Produits Nestlé, S.A. 28 de mayo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretaria: Rocío Balderas Fernández).

<sup>68</sup> Correlativa a este criterio puede verse la tesis XXI.1o.36 A del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, de rubro “REVISIÓN, RECURSO ADMINISTRATIVO DE. TRATÁNDOSE DEL PREVISTO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, AL SER OPATIVO, NO ES NECESARIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL AMPARO”, en el *Semanario Judicial*

La tesis 1o.A.15 A del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de rubro “LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PARTICULAR DE AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN SU ARTÍCULO 83, ANTES DE ACUDIR AL AMPARO”,<sup>69</sup> destaca por resaltar terminológicamente el carácter optativo del recurso de revisión a partir del vocablo “podrán” y el empleo de la conjunción disyuntiva “o” en el primer párrafo del artículo 83 de la LFPA original y que se ha mantenido en los textos reformados en el año 2000, aunque la tesis sostiene que la frase “vías judiciales” del texto original del artículo 83 debería entenderse como la posibilidad de interponer el juicio de amparo, cuestión superada en la multicitada tesis 139/99 de la Segunda Sala.

En virtud de la extensión del ámbito orgánico de aplicación de la LFPA, al extender su radio aplicativo a los organismos descentralizados, se han producido tesis donde se destaca la opción del recurso de revisión interpuesto contra los actos administrativos de autoridad de dichas entidades paraestatales. Son los casos de las siguientes tesis:

La tesis I.8o.A.59 A con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. NO ES OBLIGATORIO AGOTARLO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO” del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito<sup>70</sup> y la tesis V.2o.61 A con rubro “RECURSOS. TRATÁNDOSE DE ENTIDADES PARAESTATALES DEL GOBIERNO FEDERAL, COMO

---

de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 691 (Amparo en revisión 265/97. Transporte Terrestre Paraíso Aeropuerto Acapulco, S.A. de C.V. 12 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Joaquín Dzib Núñez. Secretario: Salvador Vázquez Vargas).

<sup>69</sup> Tesis I.1o.A.15 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, abril de 1997, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1211 (Amparo en revisión 3751/96, Maricela Díaz Tello, 6 de diciembre de 1996, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretario: Serafin Contreras Balderas, y Amparo en revisión 3061/96, Effem México, Inc. y Compañía, S. en C. de C.V., 16 de octubre de 1996, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretaria: Oliva Escudero Contreras).

<sup>70</sup> Tesis I.8o.A.59 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, agosto de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1999 (Amparo directo 465/2004. Elektrafin Comercial, S.A. de C.V., 18 de abril de 2005, Unanimidad de votos, Ponente: María Guadalupe Saucedo Zavala, Secretaria: Hortensia González Barajas).

LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, DEBERÁ ESTARSE A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA INTERPONERLOS” del Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.<sup>71</sup>

Tesis I.7o.A.252 A con rubro “INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (IMPI). SUPUESTO EN EL QUE PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE SUS DETERMINACIONES, SIN NECESIDAD DE AGOTAR EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA” del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>72</sup>

## 2. *Presupuestos de procedibilidad del recurso de revisión*

En este tema nos encontramos con la competencia material y de grado de la autoridad encargada de resolver el recurso administrativo, los requisitos formales y la actualización de los supuestos normativos *para hacer valer el recurso ante la autoridad*. Veamos las aportaciones interpretativas de los tribunales judiciales de la Federación sobre estas cuestiones.

En primer término tenemos la jurisprudencia 2a./J. 56/2002 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia con rubro “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTAR EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SI LA RESPONSABLE NO INFORMA DE DICHO RECURSO AL QUEJOSO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 30., FRACCIÓN XV, DE ESA LEY”,<sup>73</sup> a partir de la confrontación de la improcedencia del juicio de

---

<sup>71</sup> Tesis V.2o.61 A visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, página 1388 (Amparo directo 655/2001, Hidrogas de Agua Prieta, S.A., 21 de febrero de 2002, unanimidad de votos, ponente: José Manuel Blanco Quihuis. secretario: Cruz Fidel López Soto).

<sup>72</sup> Tesis I.7o.A.252 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, noviembre de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 977 (Amparo en revisión 5207/2003. Tardán Hermanos Sucesores, S.A. 22 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales).

<sup>73</sup> Tesis 2a./J. 56/2002 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, Segunda Sala, p. 351 (Contradicción de tesis 35/2002-SS. 7 de junio de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y

amparo contenida en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo y del requisito del acto administrativo señalado en la fracción XV del artículo 3 de la LFPA que obliga a la autoridad administrativa a señalar la procedencia del recurso administrativo contra el acto, la Segunda Sala llega a considerar que en virtud de la universalidad que se ha pretendido alcanzar con el recurso de revisión “si el aludido requisito del acto administrativo tiene por objeto informar al afectado sobre los medios de defensa legal que puede interponer, no sería jurídico declarar la improcedencia del juicio motivado por la inobservancia de esa disposición que se estableció en beneficio del administrado, para su defensa, y no para confundirlo”.<sup>74</sup>

Relacionado con la prevención que la autoridad sustanciadora del recurso de revisión puede formular al recurrente ante la falta de alguno de los requisitos del escrito de interposición o de los documentos que deben acompañarse a dicho ocurso (por cierto ampliamente favorable al particular, por la aplicación del principio *in dubio pro actione* de la LFPA),<sup>75</sup> es el contenido de la tesis 2a. LXXXIV/2001 con rubro “REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 88, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, QUE ESTABLECE SU DESECHAMIENTO CUANDO NO SE ACOMPAÑE LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD DEL RECURRENTE, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, EN VIRTUD DE LA ADICIÓN DEL DIVERSO ARTÍCULO 17-A A ESA LEY QUE CONTEMPLA LA FIGURA DE LA PREVENCIÓN (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE A PARTIR DEL 25 DE DICIEMBRE DE 1996)”,<sup>76</sup> que concluye que el desechamiento del recurso no es violatorio de la garantía de audiencia, en virtud de que antes del desechamiento se haya

---

Mariano Azuela Güitrón. Integró Sala el Ministro Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer).

<sup>74</sup> Correlacionada con esta jurisprudencia es la tesis jurisprudencial I.4o.A. J/18 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO ES NECESARIO AGOTARLO CUANDO EN LA RESOLUCIÓN RECLAMADA NO SE INDICA QUE ÉSTE PROCEDE EN SU CONTRA”, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 553.

<sup>75</sup> 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, México, diciembre de 1999, pp. 315-344.

<sup>76</sup> Tesis 2a. LXXXIV/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, junio de 2001, Segunda Sala, p. 351 (Amparo en revisión 644/2000. Cadena

formulado la prevención al impetrante ante la sede administrativa. Hermanadas con esta tesis aislada tendríamos dos criterios aislados provenientes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito: 1) la tesis XXI.3o.15 A con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ACTO POR EL QUE LA AUTORIDAD DEVUELVE EL ESCRITO POR EL QUE SE PRESENTÓ, SUBROGANDO LA RESPONSABILIDAD A DIVERSA AUTORIDAD, NO LO RESUELVE EN EL FONDO Y, POR TANTO, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA”<sup>77</sup> que expresa que dicha decisión de remitir el escrito de interposición del recurso a otra autoridad no se puede impugnar ante el TFJFA, y de este criterio lo importante es la consideración que dicha decisión resulta sin apoyo en la LFPA, y 2) la tesis XXI.3o.11 A con rubro “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO INDIRECTO, SI AL RESOLVER UNA QUEJA PROMOVIDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 42 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, NO DA TRÁMITE AL RECURSO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, donde se considera que se está ante un acto de autoridad susceptible de ser atacado por la vía del amparo directo.<sup>78</sup>

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha emitido un esclarecedor criterio respecto al concepto “instancia” que posibilita la promoción del recurso de revisión de la LFPA en su tesis aislada I.7o.A.237 A, cuyo rubro es “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA PALABRA ‘INSTANCIA’ EMPLEADA POR EL LEGISLADOR EN EL PRECEPTO

---

Comercial Oxxo, S.A. de C.V. 17 de abril de 2001. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina).

<sup>77</sup> Tesis XXI.3o.15 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, octubre de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1100 (Amparo en revisión 212/2003. Lucía Morales García. 13 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente Jorge Carreón Hurtado. Secretario: Octavio Ibarra Ávila).

<sup>78</sup> Tesis XXI.3o.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1213 (Amparo en revisión (improcedencia) 12/2003. Lucía Morales García. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Carreón Hurtado. Secretario: Octavio Ibarra Ávila.).

NORMATIVO DEBE ENTENDERSE EN SU SENTIDO AMPLIO”;<sup>79</sup> para ello la tesis considera que por instancia debe entenderse como súplica, petición o solicitud dirigida a las autoridades administrativas, apoyándose en la documentación del procedimiento de creación de la LFPA.

Respecto a la presentación del escrito de interposición, la LFPA establece que debe presentarse ante la autoridad emisora del acto, sin posibilidad de hacerlo por la vía electrónica (artículos 15, 42, 69-C, segundo párrafo, y 86 de dicho ordenamiento). En consecuencia, esta situación es confirmada por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en su criterio contenido en la tesis aislada V.3o.11 A cuyo rubro reza así “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SU INTERPOSICIÓN ANTE EL SERVICIO POSTAL MEXICANO, NO SURTE EFECTOS”,<sup>80</sup> aclarando que si el escrito de interposición es remitido a la autoridad por la vía postal deberá desecharse por extemporáneo.

Tenemos un criterio que aclara que el recurso de revisión de la LFPA sólo puede ser enderezado contra actos de la administración pública federal, con exclusión de los actos de las autoridades administrativas locales de las entidades federativas. Es la tesis aislada XI.2o.24 A con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE AGOTARLO O ACUDIR A LA VÍA JURISDICCIONAL CORRESPONDIENTE ANTES DE PROMOVER EL AMPARO, CUANDO SE TRATE DE RESOLUCIONES DE AUTORIDADES LOCALES O ESTATALES” del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Tesis I.7o.A.237 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVIII, agosto de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1816 (Amparo en revisión 2477/2003. Mudanzas Zavala, S.A. de C.V. y otra. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa).

<sup>80</sup> Tesis V.3o.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, diciembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1797 (Amparo directo 604/2000. Atunes y Derivados, S.A. de C.V. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús María Flores Cárdenas. Secretario: Rodrigo Rodríguez Tepezano).

<sup>81</sup> Tesis XI.2o.24 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, marzo de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2092 (Amparo en revisión 547/2005. Súper Papelera, S.A. de C.V. 19 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Murillo Delgado. Secretario: Juan Ramón Barreto López).

### 3. *El ámbito material del recurso de revisión*

Debe recordarse que originalmente el ámbito material de aplicación de la LFPA estaba limitado por el ámbito orgánico del mismo ordenamiento (sólo las materias del conocimiento de la Administración Pública Federal) y por materias específicamente señaladas en las que no podría aplicarse la LFPA. Las reformas de 2000 ampliaron el espectro material al abarcar a los actos de los organismos descentralizados y paulatinamente algunas de las materias en las que no resultaría aplicable la LFPA, la han aceptado como ley supletoria e inclusive se derogan sus recursos administrativos para adoptar de forma plena el recurso de revisión de la LFPA, como es el caso de la materia financiera. Sin embargo, en la abigarrada materia ambiental federal, el legislador optó, en la reforma de 1996, por crear un recurso de revisión propio para la materia ambiental y sus leyes especiales, dejando al recurso de la LFPA como supletorio.<sup>82</sup>

Veamos el bagaje de criterios elaborados por el Poder Judicial de la Federación respecto al ámbito material del recurso de revisión de la LFPA.

En primer lugar, tenemos la jurisprudencia 2a./J. 120/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte, con rubro “ENERGÍA ELÉCTRICA. CONTRA LAS ÓRDENES DE VERIFICACIÓN, COBRO O CORTE DEL SUMINISTRO DE AQUÉLLA Y SU EJECUCIÓN DEBE AGOTARSE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y/O EN SU CASO, EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, PREVIAMENTE AL JUICIO DE GARANTÍAS”,<sup>83</sup> donde se establece que los actos de autoridad del organismo descen-

---

<sup>82</sup> Por ello considero que se quedó sin materia la tesis II.A.71 A del Tribunal Colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito con rubro “RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 792 (Amparo directo 1059/98, Rafytek, S.A. de C.V., 15 de abril de 1999, Unanimidad de votos, Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes, Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez).

<sup>83</sup> Tesis 2a./J. 120/2006 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, Segunda Sala, p. 296 (Contradicción de tesis 103/2006-SS, 10 de julio de 2006. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Agustín Tello Espíndola).

tralizado Comisión Federal de Electricidad pueden ser combatidos mediante los medios ordinarios de defensa citados en el rubro transcrito. Hay una tesis aislada que, en referencia a la jurisprudencia citada de la Segunda Sala, expresa una excepción a dicho criterio. Es la tesis XXI.2o.P.A.51 A del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, cuyo rubro es “ENERGÍA ELÉCTRICA. EL CORTE DEL FLUIDO EFECTUADO EN LA VISITA QUE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD REALIZA PARA INSPECCIONAR EL FUNCIONAMIENTO DEL EQUIPO DE MEDICIÓN CONSTITUYE UN ACTO QUE CAUSA UNA EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN CONTRA EL QUE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, SIN TENER QUE ESPERAR A QUE SE EMITA LA ÚLTIMA RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN RESPECTIVO (EXCEPCIÓN A LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2A./J. 120/2006)”, en el que se expresa que cuando el corte del fluido eléctrico no constituye una consecuencia del oficio de ajuste de facturación con el que culmina el procedimiento de verificación administrativa, sino que se efectúa dentro de la visita que la Comisión Federal de Electricidad realiza para inspeccionar el funcionamiento del equipo de medición, constituye un acto que causa una ejecución de imposible reparación, por lo que procede, como excepción a la referida jurisprudencia de la Segunda Sala, el juicio de amparo en la vía indirecta sin tener que esperar hasta que se emita la última resolución en el aludido procedimiento y, por lo tanto, interponer el recurso de revisión o intentar el juicio de nulidad ante el TFJFA.<sup>84</sup>

De la entrada en vigor de la LFPA (1 de junio de 1995) y la consecuente derogación de los recursos administrativos dispersos en la legislación federal, encontramos las siguientes tesis, que reiteran la preeminencia del recurso de revisión de la LFPA:

En la materia sanitaria tenemos la tesis 2a. LXXXVII/2003 de la Segunda Sala con rubro “CONTROL SANITARIO. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE SALUD PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIO-

---

<sup>84</sup> Tesis XXI.2o.P.A.51 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, mayo de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2093 (Amparo en revisión 304/2006, Cristóbal Alfonso Hernández Mejía, 13 de septiembre de 2006, Unanimidad de votos, Ponente: Jesús Rafael Aragón, Secretaria: Ma. Guadalupe Gutiérrez Pessina, y Amparo en revisión 251/2006, Norma Angélica Fuentes Velásquez, 13 de septiembre de 2006, Unanimidad de votos, Ponente: Jesús Rafael Aragón, Secretaria: Ma. Guadalupe Gutiérrez Pessina).

NES QUE PONEN FIN A LOS DIVERSOS PROCEDIMIENTOS EN ESA MATERIA, SE ENCUENTRA TÁCITAMENTE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, Y LOS PRECEPTOS QUE LO REGULAN SÓLO SE CONSERVAN PARA RESOLVER LOS RECURSOS QUE SE HUBIEREN INTERPUESTO ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE ÉSTA”<sup>85</sup> y la tesis I.13o.A.129 A de rubro “CONTROL SANITARIO. CONTRA LAS DETERMINACIONES DICTADAS POR LA SECRETARÍA DE SALUD O POR LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS QUE EMITEN O REVOCAN LAS AUTORIZACIONES PARA LA IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN O CIRCULACIÓN DE PLAGUICIDAS, NUTRIENTES VEGETALES Y SUSTANCIAS Y MATERIALES TÓXICOS O PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL, DE IMPORTACIÓN CONTROLADA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO” del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>86</sup>

Respecto a la materia de aguas nacionales encontramos la tesis IV.3o. T.50 A del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito cuyo rubro es “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES. FUE DEROGADO POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y, EN CONSECUENCIA, NO ES NECESARIO AGOTARLO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”. Esta tesis consideró se quedó sin materia por la nueva Ley de Aguas Nacionales, que estableció el recurso de revisión en su artículo 124, que se separa inclusive de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Sobre este particular, la Segunda Sala emitió su jurisprudencia 2a./J. 123/2007 con rubro “RECURSO DE REVISIÓN CONTRA ACTOS EMITIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. SU FUNDAMENTO ES EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE

---

<sup>85</sup> Tesis 2a. LXXXVII/2003 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, junio de 2003, Segunda Sala, p. 291 (Contradicción de tesis 154/2002-SS, 30 de mayo de 2003, Cinco votos, Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán, Secretario: Emmanuel Rosales Guerrero).

<sup>86</sup> Tesis I.13o.A.129 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXV, abril de 2007, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1682 (Amparo directo 343/2006, Agromundo, S.A. de C.V., 23 de noviembre de 2006, Unanimidad de votos, Ponente: Rolando González Licona, Secretario: Ramón Alberto Montes Gómez).

AGUAS NACIONALES”,<sup>87</sup> que reitera la inaplicabilidad del recurso de revisión de la LFPA en la materia de aguas nacionales.

La tesis LXIX/2002 de la Segunda Sala está referida a la materia de juegos y sorteos y tiene el rubro “JUEGOS Y SORTEOS. LA LEY FEDERAL RELATIVA NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA, PORQUE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN APLICACIÓN DE LA MISMA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.”<sup>88</sup>

En cuanto a la materia migratoria tenemos la tesis XX.1o.69 A con rubro “DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO. CONTRA LA DETERMINACIÓN EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE EL JUICIO DE NULIDAD”<sup>89</sup> del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, en la que se establece que procede el juicio ante el TFJFA contra la resolución que pronuncie el comisionado del Instituto Nacional de Migración al resolver el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se ordene a un extranjero que abandone el país. Lo extraordinario del contenido de este precedente es la invocación de disposiciones del Código Fiscal de la Federación en conjunto con la LFPA.

En el ámbito de la propiedad industrial, tenemos tres jurisprudencias de Tribunales Colegiados del Primer Circuito que siguen la misma línea: resaltar que las reformas de 2000 a la LFPA incidieron en el conjunto de las atribuciones del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y que contra sus actos de autoridad procedería el recurso de revisión de dicha ley: a) tesis I.13o.A. J/3

---

<sup>87</sup> Tesis 2a./J. 123/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, agosto de 2007, Segunda Sala, p. 568 (Contradicción de tesis 129/2007-SS, Cinco votos, Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; Secretaria: Claudia Mendoza Polanco).

<sup>88</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVI, julio de 2002, Segunda Sala, p. 458 (Amparo en revisión 234/2001, Gerardo Olmos Urdiales, 26 de abril de 2002, Cinco votos, Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán, Secretaria: Constanza Tort San Román).

<sup>89</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1797 (Amparo en revisión (improcedencia) 533/2004. María José Iañez Ruiz y otra. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Elías Álvarez Torres. Secretario: Mario Humberto Hernández Gómez).

con rubro “AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL, SI NO SE AGOTA EL RECURSO DE REVISIÓN REGULADO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA A ESTE ARTÍCULO DE MAYO DE DOS MIL” del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito<sup>90</sup>; b) la tesis I.7o.A.131 A con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. TIENE APLICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS REGULADOS EN LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL” del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,<sup>91</sup> y c) la tesis I.10o.A. J/3 con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO SE IMPUGNE UNA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL (DECRETOS DE REFORMAS DEL 19 DE ABRIL Y 30 DE MAYO DE DOS MIL)” del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.<sup>92</sup>

En la regulación de la contratación administrativa (en especial lo relacionado con el rubro de la licitación pública) tenemos, como una consecuencia de las reformas a la LFPA de 2000, dos tesis que dan cabida al recurso de revisión contra las resoluciones recaídas en los procedimientos de inconformidad: a) la marcada como I.12o.A.26 A con rubro “TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, COMPETENCIA DEL, PARA CONOCER DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA ADJUDICACIÓN DE LICITACIONES PÚBLICAS (LEGISLACIÓN VIGENTE EN EL AÑO DOS MIL)”<sup>93</sup> del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,

---

<sup>90</sup> Tesis I.13o.A. J/3 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1130.

<sup>91</sup> Tesis I.7o.A.131 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, julio de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1140.

<sup>92</sup> Tesis I.10o.A. J/3 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, abril de 2004, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1359.

<sup>93</sup> Tesis I.12o.A.26 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, abril de 2002, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1369 (Amparo directo 9432/2001. Avantel, S.A. 10 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García).

y b) tesis I.1o.A.131 A de rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. PROCEDE CONTRA LOS ACTOS DE AUTORIDAD EMITIDOS EN LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN REGULADA POR LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO”<sup>94</sup> del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

En materia de vías generales de comunicación, tenemos lo dispuesto en la tesis I.8o.A.5 A de rubro “JUICIO DE NULIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL COBRO DE MULTAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE TRÁNSITO EN CARRETERAS FEDERALES”<sup>95</sup> del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, donde se reitera que la LFPA al entrar en vigor derogó los recursos administrativos existentes en la legislación federal, a efecto de unificar la impugnación en sede administrativa en la figura del recurso de revisión.

Finalmente, aparece una tesis que excluye la posibilidad de interponer el recurso de revisión: es la tesis VI.1o.A.134 A de rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. NO FUE DEROGADO POR EL DIVERSO RECURSO DE REVISIÓN QUE ESTABLECE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, TRATÁNDOSE DE ACTOS EMANADOS DE AUTORIDADES EDUCATIVAS LOCALES” del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.<sup>96</sup> Esta tesis aislada resulta interesante en cuanto que considera que el recurso de revisión de la LFPA es improcedente contra actos de las autoridades educativas locales, ya que la LFPA

---

<sup>94</sup> Tesis I.1o.A.131 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, enero de 2006, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2457 (Revisión fiscal 391/2003, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, 30 de enero de 2004, Unanimidad de votos, Ponente: Carlos Ronzon Sevilla, Secretario: Rodrigo Mauricio Zerón de Quevedo).

<sup>95</sup> Tesis I.8o.A.5 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIII, marzo de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1772 (Amparo directo 308/2000, Ómnibus Cristóbal Colón, S.A. de C.V., 8 de mayo de 2000, Unanimidad de votos, Ponente: Samuel Hernández Viazcán, Secretario: Serafín Contreras Balderas).

<sup>96</sup> Tesis VI.1o.A.134 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1253 (Amparo en revisión 311/2002. Secretario de Educación Pública del Estado de Puebla y otra. 19 de febrero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Ángel Zelonka Vela. Secretario: Enrique Cañas Rodríguez).

no sólo sería aplicable a autoridades de la Administración Pública Federal, de lo que el tribunal de amparo concluye que el recurso de revisión de la Ley General de Educación está parcialmente derogado por lo que hace a la autoridad federal y continua subsistente en lo que toca a la impugnación de las autoridades educativas locales y municipales.

#### 4. *La relación del recurso de revisión con el juicio de amparo*

Aun cuando hemos tratado esta cuestión en los subapartados precedentes, tenemos una tesis que trata esta cuestión. Es la tesis II.3o.A.24 A de rubro “JUICIO DE NULIDAD. DEBE AGOTARSE PREVIO AL AMPARO CUANDO SE RECLAMA LA FALTA O INDEBIDA NOTIFICACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PUES DE NO HACERLO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE LA MATERIA” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en la que se considera que se reclama la falta o indebida notificación de una resolución dictada en el recurso de revisión, en el juicio de nulidad ante el TFJFA promovido contra la resolución del recurso, “pues es cuando existe la posibilidad de impugnar ese tipo de notificaciones, por lo que si no se agotó el juicio de nulidad previo a la promoción del juicio de garantías, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo, siempre que no se actualice alguna de las excepciones al principio de definitividad.”<sup>97</sup> Con lo que tenemos que el recurrente afectado con la deficiente notificación debe atender a dicho principio de definitividad.

#### 5. *Reglas de tramitación del recurso*

Los tribunales colegiados de circuito han fijado criterios interpretativos del íter que debe seguir el recurso de revisión.

---

<sup>97</sup> Tesis II.3o.A.24 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, octubre de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2401 (Amparo en revisión 338/2004. Núcleo de Población Ejidal Río Frío de Juárez, Municipio de Ixtapaluca, Estado de México. 16 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel de Jesús Rosales Suárez. Secretario: Marco Quintana Vargas).

El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en su tesis I.9o.A.29 A, rubro “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CUANDO CON EL ESCRITO POR EL QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY RELATIVA SE PRETENDE ABRIR LA ETAPA CONTECIOSA, AQUÉL TIENE EL CARÁCTER DE ‘ESCRITO INICIAL DE IMPUGNACIÓN’ Y SE TENDRÁ COMO FECHA DE PRESENTACIÓN EL DÍA EN QUE SE RECIBA EN LA OFICINA ADMINISTRATIVA Y NO EL DE SU PRESENTACIÓN EN LA OFICINA DE CORREOS”<sup>98</sup>, reitera un criterio que ya fue tratado con antelación: la indispensable presentación del escrito de interposición del recurso de revisión en las oficinas administrativas como lo ordena la LFPA.

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito precisa la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles en el desarrollo adjetivo del recurso de revisión de la LFPA, excluyendo cualquier otro ordenamiento, como el Código Fiscal de la Federación. La tesis está señalada como la I.13o.A.114 A y tiene este rubro: “PRUEBAS EN EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO POR EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN SU OFRECIMIENTO SÓLO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.”<sup>99</sup>

Ya fue dicho en este modesto ensayo que la LFPA contiene la prevención a favor del promovente si sus escritos omiten los requisitos exigidos por la ley o faltan documentos que deben acompañarse al ocurso. Consecuente con ello, la tesis I.5o.A.11 A del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con rubro “RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SI EL PARTICULAR NO ACOMPAÑA A SU PROMOCIÓN LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITE SU PERSONALIDAD, LA AUTORIDAD DEBE PREVENIRLO PARA QUE SUBSANE

---

<sup>98</sup> Tesis I.9o.A.29 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1346 (Amparo directo 179/2001. Cobre de México, S.A. de C.V. 22 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Germán Cendejas Gleason. Secretario: Omar Pérez García).

<sup>99</sup> Tesis I.13o.A.114 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, abril de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1346 (Amparo directo 77/2003. Consorcio Firme Plus, S.A. de C.V. 31 de marzo de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Rosalba Becerril Velázquez. Secretaria: Fabiana Estrada Tena).

ESA OMISIÓN”<sup>100</sup> realiza una interpretación armónica de los títulos tercero y sexto de la LFPA, en tanto que la prevención establecida en el artículo 17-A de dicho ordenamiento es aplicada por el superior jerárquico que resolverá el recurso de revisión.

#### 6. *La improcedencia del recurso de revisión tratándose de actos de autoridades administrativas laborales*

Este es un aspecto donde es alta la cantidad de jurisprudencias y tesis aisladas que excluyen no sólo la aplicación del recurso de revisión sino también de la LFPA. Considero que el prototipo de los criterios lo podemos encontrar en la tesis de jurisprudencia 101/2004 de la Segunda Sala:

REGISTRO DE SINDICATOS FEDERALES. CONTRA SU NEGATIVA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN QUE DEBA AGOTARSE, PREVIAMENTE, EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE ES UN ACTO PREPONDERANTEMENTE LABORAL. El registro de sindicatos federales, previsto en los artículos 365, 366 y 368 de la Ley Federal del Trabajo, es competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Registro de Asociaciones, por lo que si bien es un acto formalmente administrativo por su génesis, desde el punto de vista material constituye un acto de naturaleza preponderantemente laboral, mediante el cual se justifica ante cualquier autoridad la personalidad y capacidad de las organizaciones sindicales, con la particularidad de que cuando no se satisfacen los requisitos establecidos en los numerales citados, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social está facultada para negar dicho registro, pero *en contra de esa negativa no procede el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atento a que en su artículo 1o. expresamente se excluye de su aplicación a la materia laboral, de cuya naturaleza material participa el referido registro sindical, de tal*

---

<sup>100</sup> Tesis: I.5o.A.11 A en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 1763 (Revisión fiscal 269/2004. Directora Divisional de Asuntos Jurídicos, titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del organismo público descentralizado Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial. 18 de noviembre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: María Rocío Ruiz Rodríguez. Secretaria: Larisa González de Anda).

*manera que contra dicha negativa los entes sindicales no tienen la carga de agotar ese medio ordinario de defensa, sino que pueden acudir desde luego al juicio de garantías ante Juez de Distrito, conforme al artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.*<sup>101</sup>

Como se puede apreciar es una interpretación muy amplia del concepto “justicia laboral” del artículo 1 de la LFPA, no reducida sólo a las atribuciones de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sino extendida a ciertas actuaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como el registro sindical.

## V. Conclusiones

De la anterior investigación se desprenden las siguientes conclusiones:

PRIMERA. En un Estado de Derecho debe prevalecer el apego a la legalidad de los actos de la administración pública, por lo que existe una gama variada de instrumentos de control jurídico, sea dentro del aparato administrativo, como el recurso administrativo, o por medio de controles jurisdiccionales, sea a través de la jurisdicción administrativa o mediante el juicio de amparo ante los juzgados de distrito, sea sustituyendo al contencioso-administrativo (porque no existan tribunales administrativos en algún estado o si éstos tienen una competencia material limitada) o si se actualizan excepciones al principio de definitividad. 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.

SEGUNDA. Al recurso administrativo se le puede apreciar como un procedimiento sustanciado por la Administración pública, 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

---

<sup>101</sup> Tesis 2a./J. 101/2004 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, agosto de 2004, Segunda Sala, p. 568 (Contradicción de tesis 80/2004-SS, 2 de julio de 2004, Unanimidad de cuatro votos, Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Ponente: Juan Díaz Romero, Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz) (cursivas mías).

del principio contradictorio y resuelve una controversia generalmente interpretativa, planteada por un particular sobre la legalidad u oportunidad de un acto administrativo, a efecto de que lo deje sin efectos (por nulidad), sea revocado, modificado o confirmado.

TERCERA. La LFPA dio inicio a una paulatina política legislativa para propiciar una ordenación uniforme del procedimiento por el que discurre la función administrativa, en el entendido de fijar un conjunto de garantías a favor de los particulares en sus promociones y actuaciones ante la Administración pública, y dentro de estas garantías se encuentra la instauración de un recurso unificador de los diversos que estén dispersos en la legislación administrativa, en la medida de lo posible y lo deseable.

CUARTA. Las tres reformas introducidas a la LFPA se han ocupado de diversa manera del recurso de revisión: en 1996, para establecer el supuesto de operación como recurso jerárquico; la primera reforma de 2000 restringió el ámbito orgánico de aplicación del recurso de revisión sólo a los actos de la administración centralizada, y la segunda reforma de 2000 superó la restricción antecedente para abrir la procedencia del recurso de revisión contra actos de autoridad de los organismos descentralizados y en materia de contratos administrativos.

QUINTA. El Poder Judicial de la Federación ha emitido un compacto pero importante *corpus* jurisprudencial sobre el recurso de revisión de la LFPA, tanto de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los tribunales colegiados, con un especial énfasis los especializados en materia administrativa del Primer Circuito, sin demérito de otros que igualmente realizan importantes tareas de interpretación del basamento legal del recurso de revisión. Esta ingente tarea de clarificación de sentido normativo, en esencia, del título sexto de la LFPA ha llevado, hasta el momento, un valioso conjunto de criterios judiciales sobre diversas cuestiones desprendidas de la cotidiana tramitación del recurso de revisión de la LFPA, destacando, a mi juicio, lo relativo a la interposición optativa del recurso de revisión, los presupuestos de procedibilidad del recurso, el ámbito material del recurso, la relación del recurso de revisión con el juicio de garantías, las reglas de tramitación de dicho medio de impugnación y la improcedencia del recurso de revisión tratándose de actos de autoridades administrativas laborales. De esta manera se ve fortalecido el aparato de la justicia administrativa, pues el TFJFA, las autoridades de la administración pública y los gobernados contarán

con referentes judiciales precisos sobre los efectos y alcances del recurso de revisión, como igualmente pueden aplicarse de forma analógica en los ámbitos locales y municipales donde existan regulaciones uniformes del procedimiento administrativo y recursos administrativos unificadores siguiendo la técnica de la LFPA.

## Referencias

### Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, Décima edición, México, Porrúa, 1991.
- \_\_\_\_\_, Herrán Salvatti, Mariano y Venegas Huerta, Francisco Javier, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal comentadas*, México, Porrúa, 1996.
- 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, Civitas, 1990.
- Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, segunda edición, México, Porrúa, 1973.
- Dromi, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1986.
- Escola, Héctor Jorge, *Tratado general del procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1967.
- Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. El procedimiento administrativo*, Brewer-Carias, 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*, vigesimotercera edición. México, Porrúa, 1994.
- 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*, segunda edición ampliada al estudio de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2000.
- Hamdan Amad, Fauzi, "Necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico un Código Federal Administrativo y un tribunal Federal de Justicia Administrativa" en VV. AA., *Estudios Jurídicos en honor de Raúl F. Cárdenas*, México, Porrúa, 1983, pp. 257 a 267.
- Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo comentada*, México, Porrúa, 1996.
- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del Derecho administrativo mexicano*, segunda edición corregida y aumentada, México, Porrúa, 1997.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo mexicano*, México, 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, 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, Porrúa, 1995, pp. 291-208.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, Doceava edición, tomo II, México, Porrúa, 1983.
- Serrano Migallón, Fernando, *El particular frente a la Administración*, Segunda edición, México, Porrúa, 1991.
- Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la Administración pública en México*, México, UNAM, 1996.
- \_\_\_\_\_, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo. A propósito de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo" en VV. AA., *Los grandes problemas ju-*

*rídicos Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 381-404.

## Hemerografía

Cortiñas-Peláez, León, “Nuevo ordenamiento administrativo procedimental (NOAP) para el Distrito Federal”, en *Alegatos*, número 28, septiembre-diciembre de 1994, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 539-564.

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.245-273.

López Menudo, Francisco, “Los principios generales del procedimiento administrativo” en *Revista de Administración Pública*, número 129, septiembre de 1992, Madrid, pp. 19-76.

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, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 359-372.

———, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana” en *Alegatos*, número 41, enero-abril de 1999, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 97-108.

———, “Los principios del procedimiento administrativo. El caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 5, México, diciembre de 1999, pp. 315-344.

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. 281-297.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## Jurisprudencia

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

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

*Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.*

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