

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

JOSÉ ANTONIO RUMOROSO RODRÍGUEZ*

*A mi amada esposa Valentina Vázquez de Rumoroso
y a mi hijo José Antonio Rumoroso Vázquez*

Con respeto a Don Francisco Cuevas Godínez

Resumen

El recurso administrativo es el instrumento jurídico con el que cuentan los gobernados para ejercer control de la legalidad sobre los actos de la Administración que permite el restablecimiento de la legalidad si ha sufrido el gobernado alguna alteración en su esfera jurídica.

Abstract

The administrative appeal is a juridical instrument with which the governed have to exercise control of the legality of acts of government that allows the restoration of legality if the governed has been affected in its legal sphere.

Palabras Clave: Acto administrativo, Recurso, Principio de Legalidad, Jurisprudencia, Constitución.

Keywords: Administrative Act, Appeal, Principle of Legality, Jurisprudence, Constitution.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus FES Acatlán, egresado de la Licenciatura en Filosofía de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: rorhflote_4@hotmail.com

Introducción

La preocupación de la sociedad en cuanto a que los actos administrativos emanados de la autoridad deben ser emitidos con estricto apego a la ley preservando así el Estado de Derecho, es un tema de gran importancia en la actualidad, en virtud que es una herramienta al alcance del gobernado para enfrentar las actuaciones de las autoridades administrativas, con lo que se ven robustecidos los medios de defensa al alcance de aquél.

En ese sentido, se ha reconocido la necesidad de evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales en el entendido que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, por ello el marco jurídico dota a los particulares de *recursos o medios de defensa ante la propia administración pública por virtud de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada*.

En un Estado de Derecho, es imperativo que exista un control de la legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, a fin de que se encuentren en consonancia con las leyes que los rigen y permita a los particulares, cuyos intereses puedan resultar lesionados por las violaciones que a las mismas se comentan, tener una adecuada protección en sede administrativa.

Así la justificación de los actos de la Administración Pública Federal está contenida en la ley, debido a que la Constitución exige determinada forma jurídica, de la cual deben estar revestidos todos los actos administrativos.

En relación con lo anterior el maestro *Emilio Margain Manautou*, señala: “*Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes y ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna del país, o en otros términos, que la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos*”.¹

Ante tal circunstancia, el legislador incorporó sistemas de control de la legalidad de tales acciones, a fin de darle oportunidad al particular de protegerse.

A dichos controles o medios de defensa, que los gobernados tienen la posibilidad de hacer valer ante la propia autoridad administrativa genéricamente se les denomina *recursos administrativos*.²

¹ Margain Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México. Estudios jurídicos*, México, 1985, p. 13.

² Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, 2013, pp. 249.

En tal orden de ideas, el *recurso administrativo* es una manera de ejercer *control de legalidad* sobre los actos de la Administración que permite, a la vez, el restablecimiento de esa legalidad si ha sufrido el gobernado alguna alteración indebida.

Es a través de estos medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares, que se da la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación de la ley aplicada.

1. Concepto de recursos

Emilio Margain Manautou, conceptualiza al *recurso administrativo* en el siguiente sentido:

*...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violaciones al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida.*³

En el derecho argentino, *Armando Canosa* señala que los recursos administrativos son los medios de protección del individuo para impugnar los actos *lato sensu* y hechos administrativos que lo afectan, y defender sus derechos frente a la Administración.

Canosa reitera que cabe distinguir los recursos en el procedimiento administrativo y en el proceso judicial. Los recursos existentes contra la actividad administrativa se dividen en:

- a) Administrativos, y
- b) Judiciales (que a su vez cabe distinguir según sean acciones o “recursos directos” y que pueden ser más o menos amplios según los distingan las leyes o códigos procesales administrativos o “contencioso-administrativos”).⁴

Es de mencionar que los recursos administrativos también resultan procedentes en contra de los actos emitidos por entidades que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, como se apunta en el apartado 1.3 *Clasificación de los recursos*, del presente tema.

³ Margain Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo*, México, 2013, p. 18.

⁴ Canosa, Armando N., *Los recursos administrativos*, Buenos Aires, 1996, p. 59.

a) Ventajas y desventajas de los recursos administrativos

En la práctica, los *recursos administrativos* tienen ventajas y desventajas que bien pueden limitar o fomentar su empleo:

Entre las primeras se pueden destacar las siguientes:

1. Permite corregir a la autoridad, en vía de control interno, errores administrativos, sin que otras instancias se percaten de ellos.
2. Proporciona a la autoridad un conocimiento pleno de la inexacta aplicación de las leyes y procedimientos administrativos.
3. Se evita recargar de trabajo a instancias de naturaleza judicial, caso de los tribunales administrativos actuando éstos en vía de control externo.
4. Las instancias se resuelven, presumiblemente, en forma más rápida.
5. Es un instrumento eficaz del gobernado hacia las autoridades administrativas, para el control de la legalidad.
6. Evita al gobernado un conflicto, en atención que su interposición es sencilla y sin entrar en tecnicismos.

En relación con el tema, el maestro *Emilio Margain* agrega que las ventajas del recurso son bastante interesantes, tales como ser un medio de control de legalidad, lavado de conciencia ("*lavar la ropa sucia*")⁵ por parte de la autoridad y, en la mayoría de los casos, una opción para poder evitar llegar a una instancia superior, en donde seguramente los gastos serían demasiado elevados, ocasionando un detrimento económico importante para el afectado.

De esa manera, los recursos proporcionan a los gobernados y a la propia autoridad administrativa, la oportunidad de subsanar, mediante reglas jurídicas preestablecidas, las actuaciones y resoluciones contrarias a derecho, en aras de preservar el principio de legalidad que deben observar todas las autoridades.

En atención con lo anteriormente señalado, los Recursos Administrativos son medios que tienen a su alcance los particulares para rebatir, ante la propia autoridad, los actos o resoluciones dictados por ella y que le provoquen o acarreen un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación o la inexacta aplicación, o bien por arbitrariedades del funcionario que los realizó o los emitió.

⁵ *Op. cit.*, pp.18-19.

Así, se puede hablar de que en el recurso administrativo se busca dirimir una controversia; un punto de desacuerdo que se le da a conocer a la autoridad ejecutante antes de acudir a instancias superiores.

Otra de las ventajas que encontramos al interponer recursos administrativos, concretamente el recurso de revocación, es la posibilidad que tiene el gobernado de ofrecer pruebas en el recurso, adicionales a las que exhibió ante la autoridad recurrida en el procedimiento origen de la resolución controvertida mediante el referido medio de defensa.

Cabe mencionar que la mencionada prerrogativa de ofrecimiento de pruebas es una excepción a las reglas generales que rigen los procedimientos contenciosos administrativos, para efecto de cumplir con los objetivos que buscan los recursos administrativos, a saber:

- a) Procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible.
- b) Evitar su impugnación en sede jurisdiccional para que la autoridad administrativa ejerza cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, para compulsar la información obtenida con la proporcionada por el recurrente.
- c) Que la autoridad administrativa resuelva el recurso con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública.

Lo anterior, se desprende del análisis que efectuó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del principio de Litis Abierta y que se encuentra reflejado en la jurisprudencia 2a./J. 73/2013 (10a.), misma que a continuación se reproduce:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRINCIPIO DE LITIS ABIERTA QUE LO RIGE, NO IMPLICA PARA EL ACTOR UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE OFRECER LAS PRUEBAS QUE, CONFORME A LA LEY, DEBIÓ EXHIBIR EN EL PROCEDIMIENTO DE ORIGEN O EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO PROCEDENTE, ESTANDO EN POSIBILIDAD LEGAL DE HACERLO [MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 69/2001 (*)]. *Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modifica la jurisprudencia referida, al considerar que el principio de litis abierta derivado del artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo cobra aplicación únicamente cuando la resolución dictada en un procedimiento administrativo se impugna a través del recurso administrativo procedente, antes de acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y se traduce en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en*

el recurso, pero tal prerrogativa no implica la oportunidad de exhibir en juicio los medios de prueba que, conforme a la ley, debió presentar en el procedimiento administrativo de origen o en el recurso administrativo respectivo para desvirtuar los hechos u omisiones advertidos por la autoridad administrativa, estando en posibilidad legal de hacerlo. De haber sido esa la intención del legislador, así lo habría señalado expresamente, como lo hizo tratándose del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en el que, por excepción, se concede al contribuyente el derecho de ofrecer las pruebas que por cualquier motivo no exhibió ante la autoridad fiscalizadora, para procurar la solución de las controversias fiscales en sede administrativa con la mayor celeridad posible y evitar su impugnación en sede jurisdiccional, esto porque la autoridad administrativa puede ejercer cualquiera de las acciones inherentes a sus facultades de comprobación y supervisión, como lo es, entre otras, solicitar información a terceros para compulsarla con la proporcionada por el recurrente o revisar los dictámenes emitidos por los contadores públicos autorizados, lo que supone contar con la competencia legal necesaria y los elementos humanos y materiales que son propios de la administración pública. Por tanto, tal prerrogativa no puede entenderse extendida al juicio contencioso administrativo, pues no sería jurídicamente válido declarar la nulidad de la resolución impugnada con base en el análisis de pruebas que el particular no presentó en el procedimiento de origen o en el recurso administrativo, estando obligado a ello y en posibilidad legal de hacerlo, como lo prescribe el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al indicar que los gobernados deben conservar la documentación indispensable para demostrar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y exhibirla cuando sea requerida por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación. Estimar lo contrario significaría sostener que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede sustituirse en las facultades propias de la autoridad fiscal y declarar la nulidad de sus actos por causas atribuibles al particular.⁶ (Énfasis añadido)

De la misma jurisprudencia antes transcrita se desprende el contenido del principio de Litis Abierta, el cual también consideramos como ventaja de la interposición de los recursos administrativos.

El principio de Litis Abierta, consiste en la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso administrativo, por lo que es un derecho que tienen los gobernados al promover el juicio contencioso administrativo en contra de la resolución emitida en el medio de defensa promovido en sede administrativa.

⁶ Jurisprudencia: 2a./J. 73/2013 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo I, p. 917.

No obstante lo anterior, es una ventaja de los recursos administrativos, ya que, si bien es cierto que la figura se encuentra prevista en el artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la misma sería nugatoria o no podría hacer valer sin la interposición previa del recurso administrativo.

Por lo tanto, en el presente tema únicamente se hace mención de la misma, ya que posteriormente se analizará a profundidad en el apartado correspondiente.

Por lo tocante a las *desventajas*, se pueden citar las siguientes:

1. En muchos casos los servidores públicos que conocen el recurso, *le dan la razón a la propia autoridad administrativa*, por lo que el gobernado considera que el recurso puede traducirse en una pérdida de tiempo.
2. En innumerables ocasiones, la autoridad omite resolver el recurso planteado, porque debe darle la razón al recurrente y opta por retardar su resolución.
3. No obstante que para interponer un recurso no se exigen requisitos exagerados, es de señalarse que si existen ciertos tecnicismos jurídicos de forma y fondo, lo que vuelve un poco riesgoso su agotamiento por personas que no los conocen a plenitud.

Además en un sector importante de la doctrina, se resta trascendencia a los recursos administrativos que califican de meras revisiones de la propia autoridad que generó el acto impugnado y hasta los tilda de insignificantes.

2. Naturaleza de los recursos

Como se ha visto, el recurso administrativo es un medio de defensa al alcance de los particulares ante la administración pública, en la que el conflicto deberá dirimir más cuestiones o situaciones de hecho que de derecho, libre de todo tecnicismo, como discuten previamente dos particulares antes de acudir a juicio a resolver su controversia.

El Maestro Margain Manautou, estima que la naturaleza del recurso administrativo es eminentemente técnico jurídico.

Algunos estudiosos han restado importancia a los recursos administrativos, argumentando que al resolverlos, la autoridad omite estudiar de fondo la cuestión legal que dio origen a la controversia y solamente busca esclarecer de forma la situación que se presenta.

Aunado a ello, sostienen que los recursos administrativos resultan poco significativos ya que en la actualidad la mayoría de ellos son considerados por la legislación como medios de defensa optativos; lo cual trae como resultado que se permitan realizar correcciones en cuanto a la formulación de agravios formulados en el recurso, posteriormente y en una instancia jurisdiccional.

Por lo tanto, acorde a lo argumentado por diversos doctrinarios, los gobernados tendrán mayores incentivos a promover directamente el juicio contencioso administrativo directamente ante el órgano jurisdiccional, sin antes acudir al recurso administrativo.

En el mismo sentido, el maestro Gabino Fraga,⁷ citando al autor García Oviedo, precisa:

Los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia.

Con base en lo anterior, se podría concluir que los recursos administrativos carecen de importancia, al no ser verdaderos juicios y carecer de una controversia ordenada y profunda, situaciones que sí se dan en los juicios.

Sin embargo, como veremos más adelante, sí existen diversas ventajas de los recursos administrativos, respecto de los juicios, de ahí que se justifique su existencia. Aunado a ello, en el presente tema podremos observar la relevancia que tienen estos medios de defensa en el orden jurídico mexicano, la cual, lejos de ser insignificante, ha crecido en importancia.

El estudio realizado por el maestro Gabino Fraga sobre los recursos administrativos, también nos ayuda a determinar que estos son una defensa de los intereses del promovente directamente ante el Estado, por lo que no se trata de un *litigio* de partes en pugna, es decir, no existe *litis*.

⁷ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, 2012, pp. 437 y 438.

En relación con lo apuntado, *Alfonso Nava Negrete* señala: “Es el recurso administrativo un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no un proceso promovido ante un tribunal”.⁸

El mismo autor agrega: “La administración actuará conforme a derecho pero su función en el recurso administrativo es 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 ajustarlo a ellos”.⁹

De lo dicho por *Nava Negrete*, se desprenden características importantes del recurso administrativo, como:

- a) Que ha de hacerse valer ante la autoridad cuya resolución o actos se pretende impugnar con el mismo; y
- b) que con el mismo se pretende motivar a la responsable a que antes estudió, a efecto de que emita diversa resolución, que según el promovente se ajuste a derecho, y, consecuentemente, le libere de la situación en que la anterior lo ha puesto.

Tomando en consideración lo señalado anteriormente, y a manera de conclusión, podemos señalar que los recursos administrativos son revisiones que de sus actos efectúa la Administración para corregir la inexacta interpretación y aplicación de la ley.

Ahora bien, como se mencionó en el presente apartado y contrario a lo expuesto por algunos estudiosos, consideramos que los recursos administrativos son importantes y resultan trascendentes como medios de defensa del gobernado, así como medios del control de legalidad, de acuerdo con lo expuesto a continuación:

b) Trascendencia de los recursos administrativos

Cuando se da la circunstancia que presupone la motivación del recurso, el interés jurídico del recurrente es manifiesto y procede el recurso, con todas las consecuencias legales que prevén las leyes de la materia.

Nuestra Constitución es precisa en lo que a la defensa de los intereses de los agraviados se refiere, el contenido del artículo 16 no deja lugar a duda del propósito que el Constituyente tuvo al redactarlo: “Nadie puede

⁸ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, 1959, p. 88; véase igualmente Margain Manautou, Emilio, *Introducción al Derecho Tributario Mexicano*, México, 1969, p. 158.

⁹ *Ibidem*, p. 88.

ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Cualquier violación al precepto constitucional aludido amerita recurso, perfectamente fundado.

Se constituye así, el recurso administrativo en un instrumento de control de los actos y resoluciones de la autoridad, los que de acuerdo con la Constitución han de ajustarse al principio de legalidad, so pena de resultar ineficaces jurídicamente.

Por lo anterior, es que consideramos que el recurso administrativo sí resulta procedente al ser un medio de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas.

c) Importancia del recurso administrativo

La importancia del recurso administrativo radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales, si en el orden administrativo existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo y legal.

Por ejemplo, específicamente en el campo Tributario el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo señala:

Artículo 8o. *Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: (...)*

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

El artículo señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos casos cuya interposición es optativa. Disposición que en ese sentido se establece en la Nueva Ley de Amparo en su artículo 6, fracción XIV el cual a la letra señala:

Artículo 61. *El juicio de amparo es improcedente: (...)*

XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.

No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento; (...)
(Énfasis añadido)

3. Clasificación de los recursos

Agustín A. Gordillo, citando al maestro Gonzalo Armienta¹⁰ señala una triple clasificación:

- a) Por su origen expreso, es decir por su comienzo o causa que lo desencadena, así como su procedencia y cumplimiento forzoso según sea el caso, en otras palabras los elementos esenciales contemplados en un ordenamiento legal;
- b) Por su origen reglamentario, atendiendo a los requisitos de su procedencia y el procedimiento al cual se deben ceñir atendiendo a la ley de la materia; y
- c) Por su origen analógico e interpretativo, en nuestro país de forma alguna pueden aplicarse recursos por analogía, toda vez que en cada ordenamiento la naturaleza y los requisitos para su interposición y procedencia es única, por lo cual ninguna autoridad admi-

¹⁰ Armienta Hernandez, Gonzalo, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, México, 1997, pp. 53 y 54.

nistrativa puede por *motu proprio* realizar una aplicación supletoria o por analogía de un recurso administrativo.

Héctor Escola los divide en función de su finalidad, en “recursos de juridicidad y de oportunidad”.¹¹

Antonio Carrillo Flores, hace una doble clasificación del recurso administrativo, el que se plantea ante la propia autoridad emisora del acto y que denomina “de oposición y el que se interpone ante la autoridad superior de la que haya emitido el acto, el cual se llama recurso jerárquico”.¹²

Finalmente, traemos a colación la clasificación que ofrece Emilio Margain, quien nos dice que los recursos podrán clasificarse de la siguiente manera:¹³

1. En atención a la autoridad ante quien se interpone, existen tres clases de recursos:
 - i) Los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto.
 - ii) Los que proceden ante el superior jerárquico.
 - iii) Los que conoce una comisión o dependencia especial.
2. En atención a la persona que lo interpone:
 - i) Directo, cuando el promovente tiene interés legítimo directo sobre el acto, es decir, es promovido por el titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa.
 - ii) Indirecto, cuando el promovente tiene interés legítimo indirecto, porque sus intereses resultan afectados por el acto.
3. En atención al objeto que se persigue:
 - i) Reconsideración, con la interposición de este recurso se busca la que la autoridad administrativa emita un nuevo pronunciamiento, o en palabras del maestro Margain “vuelva a juzgarla”.
 - ii) Revocación, busca dejar sin efectos el acto recurrido.

¹¹ Escola Héctor Jorge, *Recursos Administrativos*, México, 1994, p. 240.

¹² Carrillo Flores Antonio, *La defensa jurídica frente a la administración pública*, México, p. 110.

¹³ Margain Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, México, 2014, pp. 28-40.

En nuestra legislación, concretamente en materia fiscal, encontramos al recurso de revocación que tiende a combatir actos emitidos por las autoridades fiscales federales, cuya naturaleza y principios se encuentran establecidos en el Código Fiscal de la Federación, los cuales se estudiarán más adelante.

iii) Revisión, con este recurso se somete a estudio de la autoridad la resolución para corregirla.

En el ámbito plenamente administrativo, encontramos al *recurso de revisión*, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, medio de defensa que resulta procedente en contra de los actos emitidos tanto por la Administración Pública Centralizada, así como por los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal.

Ello, en virtud de que dichos entes de derecho público tienen como objeto fundamental y principal la prestación de un servicio público, el cual puede corresponder a ciertas áreas estratégicas que el estado realiza en exclusiva y que se encuentran reguladas en una Ley.

Por ende, se considera que también los actos realizados por dichos organismos son de orden público y se entienden desplegados por el Estado, de ahí la procedencia del mencionado recurso administrativo.¹⁴

En este sentido, podemos afirmar que los recursos administrativos proceden en contra de actos de autoridad emanados por la Administración Pública Federal.¹⁵

Así, los recursos administrativos sólo procederán respecto de actos que deriven de una relación jurídica entre particulares y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal, es decir, que exista una relación de *supra* a subordinación.¹⁶

¹⁴ COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS QUE EMITE EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA QUE OTORGA EN EXCLUSIVA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN PERJUICIO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMEN NORMAS GENERALES [INTERRUPCIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 167/2011 (9a.), 2a./J. 168/2011 (9a.), 2a./J. 43/2014 (10a.) Y 2a./J. 44/2014 (10a.) (*)]. Tesis Aislada 2a. CVI/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 17 octubre de 2014

¹⁵ COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO QUE EXPIDE POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO CONSTITUYE ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN O DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Jurisprudencia 2a./J. 167/2011 (9a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 4, libro IV, enero de 2012.

¹⁶ *Ídem*.

En relación con lo anterior y con la tendencia actual de ampliar y complementar la jurisdicción contenciosa administrativa, es que se han incluido diversos supuestos de procedencia de los recursos administrativos, como sucedió con el recurso de revisión a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, disposición en la cual se pretende ampliar la defensa de los gobernados para evitar que se limite únicamente al cuestionamiento de actos administrativos, entendidos como aquellos que emite la Administración Pública Centralizada.¹⁷

Por lo que hace a la procedencia de los recursos administrativos promovidos en contra de actos emitidos por entidades de la Administración Pública Paraestatal, resulta conveniente considerar la siguiente tesis aislada, la cual interrumpió el criterio anterior sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que sirve de apoyo a nuestro análisis:

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. CONTRA LOS ACTOS QUE EMITE EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ENERGÍA ELÉCTRICA QUE OTORGA EN EXCLUSIVA, PROCEDE EL RECURSO DE REVISIÓN CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO O EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, SIN PERJUICIO DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMEN NORMAS GENERALES [INTERRUPCIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 167/2011 (9a.), 2a./J. 168/2011 (9a.), 2a./J. 43/2014 (10a.) Y 2a./J. 44/2014 (10a.) (*)]. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interrumpe las tesis de jurisprudencia aludidas en las que estableció, en esencia, que la relación entre la Comisión Federal de Electricidad y los particulares en lo relativo al suministro de energía eléctrica es de coordinación, originada por un acuerdo de voluntades donde ambas partes adquieren derechos y obligaciones recíprocos dentro de un ámbito privado. Lo anterior en razón de que, en términos del artículo 1o. del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, esta última es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, **constituye un ente del Estado que tiene como objeto fundamental y principal**, conforme a los numerales 25, párrafo cuarto, 27, párrafo sexto y 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la planeación del Sistema Eléctrico Nacional, así como la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica para la prestación del servicio público, lo que **constituye un área estratégica que el Estado realiza en exclusiva y que se encuentra regulada por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica abrogada**. En ese

¹⁷ COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO-RECIBO QUE EXPIDE POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA ES IMPUGNABLE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, AUN CUANDO NO TENGA LA CALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO. Tesis aislada I.4o.A.803 A (9a.), emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. 3, libro I, octubre de 2011.

tenor, todos los actos efectuados por la Comisión Federal de Electricidad relacionados con su obligación constitucional de prestar el servicio público de energía eléctrica son de orden público y se entienden desplegados por el Estado, debido a que éste presta en exclusiva ese servicio, a través del indicado organismo descentralizado, por lo que contra tales actos procede el recurso de revisión, en términos de los artículos 1 y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al haberlos emitido un organismo descentralizado, o el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al numeral 14, fracción XI, de su Ley Orgánica, que prevé su procedencia contra actos o resoluciones que emitan autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin perjuicio de la procedencia del juicio de amparo cuando se reclamen normas generales.¹⁸ (Énfasis añadido)

- iv) Inconformidad, con este recurso se manifiesta que el gobernado no está de acuerdo con la resolución administrativa.

De igual forma, en materia de contribuciones, tenemos el recurso de inconformidad, mismo que será interpuesto ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cabe destacar que ambas entidades son organismos descentralizados.

4. En atención a la materia.

- i) Los que se rigen por el derecho público.
- ii) Los que se rigen por el derecho privado.

5. En atención al ordenamiento que lo establece.

- i) Establecidos en ley.
- ii) Establecidos en reglamento, siempre y cuando la ley reglamentada así lo prevea.

6. En atención a su naturaleza:

- i) Recurso optativo, aquel que otorga el derecho de elegir el medio de defensa contra un acto administrativo que afecta el par-

¹⁸ Tesis Aislada 2a. CVI/2014 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 17 octubre de 2014.

ticular de agotarlo o de impugnarlo ante un tribunal, sea administrativo o judicial.

- ii)* Recurso obligatorio, cuando el gobernado deberá de agotarlo previo a promover un medio de defensa ante algún órgano jurisdiccional.

7. En atención a la legislación federal mexicana:

- i)* En especiales se encuentran consignados en ordenamientos que mantienen su autonomía, como el previsto en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y en la Ley de Comercio Exterior.
- ii)* En generales, cuando se encuentran previstos en un ordenamiento establecido, como sucede en la Ley Federal de Procedimiento Administrativa, así como el de revocación, establecido en el Código Fiscal de la Federación.

8. En atención a su aspecto jurídico:

- i)* Litis cerrada, cuando el gobernado no puede exponer nuevos agravios en contra de la resolución recurrida, ni ofrecer nuevas pruebas.
- ii)* Litis abierta, es cuando se prevé la posibilidad para el actor de formular conceptos de impugnación no expresados en el recurso y ofrecer nuevas pruebas que no fueron exhibidas ante la autoridad administrativa.

Actualmente el principio de Litis Abierta, ha sido delimitado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efecto formular nuevos agravios en contra de la resolución de origen únicamente, sin que los gobernados puedan ofrecer mayores pruebas a las ofrecidas y exhibidas ante la autoridad administrativa.

El análisis de esta figura fue desarrollado de manera más detallada en el apartado de las ventajas de los recursos administrativos.

4. Elementos de los recursos

El maestro Emilio Margain Manautou, considera que los elementos de los recursos administrativos pueden clasificarse en esenciales o de validez, y secundarios.

Por lo que hace a los elementos esenciales de validez, el citado doctrinario considera así a aquéllos con los que el recurso administrativo deberá cumplir para considerar su existencia:¹⁹

1. Que el recurso administrativo se encuentre establecido en el ordenamiento legal correspondiente.
2. La existencia de una resolución administrativa.
3. A su vez, la resolución administrativa deberá cumplir con las siguientes características:
 - i) Definitiva.
 - ii) Personal y concreta.
 - iii) Deberá causar un agravio al gobernado.
 - iv) Que conste por escrito, con excepción de una negativa ficta.
 - v) Que sea una nueva resolución, es decir, que no se haya controvertido por algún otro medio de defensa.

En cuanto a los elementos secundarios, establece que son aquellos cuya ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo, es decir, cuya omisión no origina la inexistencia del recurso:²⁰

1. El término dentro del cual ha de hacerse valer.
2. La autoridad ante quien debe hacerse valer.
3. El periodo de admisión de pruebas.
4. El plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas.
5. El momento en que empieza a correr el término.
6. La libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

¹⁹ Margain Manautou, Emilio, *El Recurso Administrativo en México*, México, 2014, pp. 57-63.

²⁰ *Op. cit.*, pp. 63-64.

De acuerdo con los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, los elementos esenciales del recurso son los siguientes:²¹

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho, es decir, la resolución materia del recurso.
2. La determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse.
3. El plazo para la interposición del recurso.
4. Que se interponga por escrito.
5. Que exista un procedimiento para su tramitación.
6. Que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver.
7. Que la autoridad administrativa tenga la obligación de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo.

En cuanto a los formulismos y exigencias en los recursos administrativos, a través de la legislación y la jurisprudencia, se ha logrado mayor facilidad para los gobernados en aras de que los procedimientos sean tramitados tanto con eficacia, así como con rapidez.²²

Los elementos esenciales antes descritos, han sido retomados en distintas ocasiones por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, tal y como se puede observar en las siguientes tesis:

INCONFORMIDAD FISCAL CON LOS HECHOS CONTENIDOS EN EL ACTA FINAL DE VISITA. NO CONSTITUYE UN RECURSO ADMINISTRATIVO. El artículo 54 del Código Fiscal de la Federación, en la parte que interesa, dispone que: “los constituyentes que no estén conformes con el resultado de la visita podrán inconformarse con los hechos contenidos en el acta final mediante escrito que deberán presentar ante las autoridades fiscales dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al inmediato posterior a aquel en que se cerró. Los hechos con los cuales el contribuyente no se inconforme dentro del plazo legal o haciéndolo no los hubiera desvirtuado con las pruebas a que se refiere el párrafo anterior, se tendrán por consentidos”. Ahora bien, como las actas de visita no constituyen resoluciones definitivas, no se puede obligar al contribu-

²¹ RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. Tesis Aislada identificada con el número de registro 238565, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Informe 1974, volumen 63, Tercera Parte.

²² *Ídem*.

yente a agotar la inconformidad señalada, pues para ello sería necesario **que ésta constituyera realmente un recurso**; esto es que se dieran, entre otros elementos, los siguientes: a) **Que se impugnara una resolución administrativa**; b) **Que se afectara o lesionara el interés o derecho del particular**, y c) **Que la autoridad administrativa tuviera la obligación de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo; supuestos que no se desprenden del artículo transcrito.**²³ (Énfasis añadido)

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NO PUEDEN APLICARSE POR ANALOGÍA LOS REQUISITOS REGULADOS EN LA LEY PARA OTROS DIVERSOS RECURSOS, JUICIOS O MEDIOS DE DEFENSA. La doctrina clasifica los elementos de los recursos, en esenciales y secundarios. Los primeros son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos, lo que no sucede con los secundarios, ya que no forzosamente deben cumplimentarse. Uno de los elementos esenciales de los recursos administrativos lo es el de que se encuentren contemplados por un ordenamiento legislativo, entendido éste en su sentido formal y material; o bien, en un reglamento siempre y cuando la ley reglamentada así lo prevenga. Los ordenamientos legislativos que regulen esos medios de defensa (los recursos), deben establecer asimismo, **los requisitos de su procedencia y el procedimiento conforme al cual han de resolverse. El plazo es uno de esos requisitos y según la doctrina, su naturaleza es secundaria**, toda vez que si el legislador omite ese dato en una ley impositiva, se estará a lo que previene el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación; y de omitirse en una ley administrativa stricto sensu, el recurso podrá interponerse en cualquier momento. Pero en atención del principio de legalidad, según el cual las autoridades sólo pueden hacer aquello que la ley les permite, **en forma alguna pueden aplicarse por analogía los requisitos de procedencia de los recursos, juicios o medios de defensa establecidos en otras leyes o reglamentos, porque si ninguna norma jurídica así lo permite, las autoridades no pueden motu proprio realizar esa aplicación supletoria.**²⁴ (Énfasis añadido)

De la primera tesis antes transcrita se desprende que, para determinar si determinada promoción presentada por el gobernado constituye un recurso, deberá analizar si cumple al menos, con los elementos esenciales a que hemos hecho referencia en el presente apartado.

²³ INCONFORMIDAD FISCAL CON LOS HECHOS CONTENIDOS EN EL ACTA FINAL DE VISITA. NO CONSTITUYE UN RECURSO ADMINISTRATIVO. Tesis Aislada identificada con el número de registro 221394, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo VIII, noviembre de 1991, p. 225.

²⁴ Tesis Aislada identificada con el número de registro 229035, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero-Junio de 1989, p. 647.

En la segunda tesis, se reconoce la clasificación que la doctrina realiza de los recursos administrativos como esenciales y secundarios.

De conformidad con el criterio de la tesis, los elementos esenciales corresponden a aquellos que deberán satisfacer los gobernados para la procedencia del recurso promovido.

Como podrá verse, la tesis establece como uno de los elementos esenciales de los recursos administrativos que dichos medios de defensa se encuentren contemplados en una ley, en sentido formal y material, o en su caso, podrá preverse en un reglamento siempre y cuando la ley reglamentada así lo establezca.

5. Reglas de los recursos administrativos

Existen diversas reglas que puede decirse resultan comunes a los recursos administrativos y que los doctrinarios consideran que deben observarse ante su interposición, mismas que a continuación se desarrollan:

1. Carácter optativo. Estriba en que el particular afectado tiene la facultad de combatir el acto administrativo que le agravia, recurriéndolo; o bien consentirlo, en cuyo caso adquiere firmeza legal.

Que la inmutabilidad o fijeza es un concepto genérico válido para todos los actos jurídicos, aunque adoptando diversas denominaciones en los varios campos del derecho: Irrevocabilidad en el derecho privado y en el derecho administrativo; inderogabilidad en el derecho constitucional, y cosa juzgada en el derecho procesal.²⁵

2. Agotamiento u obligatoriedad. Significa que un recurso debe promoverse contra el acto de la administración que afecte los legítimos intereses del gobernado en primer término, antes de intentar una demanda ante un Tribunal Administrativo o iniciar un juicio de garantías.

Aunque sobre este particular debe aclararse que en varias leyes del orden administrativo, más no en todas, se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo o el procedimiento judicial, como acontece en la Ley Aduanera (párrafo segundo del artículo 203).

Artículo 203. *En contra de todas las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederá el recurso de revocación establecido en el Código Fiscal de la Federación.*

²⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, 2012, pp. 307.

La interposición del recurso de revocación será **optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**. (Énfasis añadido)

En cuanto a la naturaleza optativa de los recursos administrativos, específicamente del recurso de revisión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 139/99, lo que a continuación se reproduce:

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

*en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.*²⁶ (Énfasis añadido)

Como podrá observarse, en la tesis en cita, se reconoce la característica de optativo que tiene el recurso de revisión promovido en sede administrativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Así pues, como se hizo mención, los gobernados tienen la opción de impugnar los actos emitidos por las autoridades a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando esté previsto en la Ley.

En caso de que no se encuentre previsto en la ley, entonces resultará aplicable la regla del agotamiento u obligatoriedad de la promoción del recurso administrativo.

Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al analizar el contenido del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, confirmó la naturaleza optativa del mencionado recurso:

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD QUE DERIVEN DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL ENTRE LOS USUARIOS Y DICHO ORGANISMO, EN ATENCIÓN A LA NATURALEZA OPTATIVA DEL RECURSO DE REVISIÓN. *Al resolver la contradicción de tesis 318/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio que dio origen a las jurisprudencias 2a./J. 112/2010 y 2a./J. 113/2010, de rubros: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, INCLUSIVE CUANDO CONTENGA UNA ADVERTENCIA DE CORTE DEL SERVICIO, NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO." y "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL CORTE O SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA NO ES ACTO DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", que se refieren, en específico, al juicio de amparo y que son aplicables por identidad de razón sustancial a todos los actos de la Comisión Federal de Electricidad que deriven de la relación contractual entre los usuarios y dicho organismo. Con posterioridad, al pronunciarse sobre la solicitud de modificación de jurisprudencia 26/2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio que dio origen a la tesis aislada 2a. CXXX/2010, de rubro: "COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. EL QUE*

²⁶ Jurisprudencia 2a./J. 139/99, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XI junio de 2000.

SEA IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL AVISO RECIBO POR CONCEPTO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EXPEDIDO POR AQUÉLLA, NO SIGNIFICA QUE LOS JUSTICIABLES CAREZCAN DE MECANISMOS EFECTIVOS PARA IMPUGNAR POSIBLES VICIOS DE LEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE ESE TIPO DE ACTOS.”, *relativa a la impugnación de dichos actos, refiriéndose al recurso de revisión y al juicio contencioso administrativo*. Ahora bien, el contenido del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé la procedencia del recurso de revisión respecto de los actos de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, tiene su origen en la reforma que se realizó mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil, de cuya iniciativa se desprende que se propuso la procedencia del recurso administrativo sin realizar distinción alguna respecto de la impugnación de los actos de la administración pública centralizada, que ya se preveía. Por otra parte, antes de la citada reforma, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto de la naturaleza optativa del recurso de revisión en la jurisprudencia 2a./J. 139/99, y, con posterioridad a la reforma de referencia, sostuvo dos criterios que no han sido superados, el primero de los cuales se encuentra contenido en la jurisprudencia 2a./J. 98/2006, de rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. LA DETERMINACIÓN DE AJUSTE EN EL MONTO DEL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, DERIVADA DE LA VERIFICACIÓN AL MEDIDOR DEL CONSUMIDOR, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.” y, el segundo, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 120/2006, de 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.”, **del cual se desprende el carácter optativo del recurso de revisión, a través de la inclusión de la conjunción disyuntiva “o”, la cual denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas**. Los elementos anteriores son suficientes para concluir que respecto de los actos de la Comisión Federal de Electricidad que deriven de la relación contractual entre los usuarios y dicho organismo, **la interposición del recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es optativa antes de acudir al juicio contencioso administrativo, por lo que éste es procedente de manera directa en contra de los mismos.**²⁷ (Énfasis añadido).

²⁷ Tesis Aislada VI.1o.A.330 A, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, julio de 2011.

En la tesis en cita, podemos observar la importancia que tiene el carácter optativo de los recursos administrativos, ya que, con base en esa opción que el gobernado tiene de promover en este caso el recurso de revisión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el juicio contencioso administrativo resultaba procedente.

Aunado a ello, también resulta conveniente resaltar que, de acuerdo con la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, el carácter optativo del recurso de revisión se desprende del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a través de la inclusión de la conjunción disyuntiva “o”, la cual denota alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas, en este caso, entre dos medios de defensa.

3. Ausencia de formalidades (Sencillez). Consiste en que el escrito de interposición de un recurso no debe limitarse con requisitos o tecnicismos exagerados que lo conviertan en una especie de laberinto o trampa, ni reducirse a fórmulas sacramentales.

“La doctrina está acorde en que el recurso administrativo no se sujete a las mismas formalidades o tecnicismos propios del recurso que se hace valer ante un tribunal, sino que deben darse facilidades para que el particular pueda acudir en inconformidad ante la misma administración. Que los requisitos mínimos que se exijan deben permitirse que se satisfagan sin un rigorismo extremo”.²⁸

De igual manera, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la ausencia de formalidades, corresponde a una regla común de los recursos administrativos, y que no resultan esenciales para su procedencia:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. *La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a **formulismos y exigencias** de expresión, **han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez.** Así se ha determinado que la*

²⁸ Margain Manautou, Emilio, *El Recurso administrativo*, México, 2013, p. 204.

acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal “el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación”. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues “la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración.”²⁹ (Énfasis añadido)

4. Legalidad. Para que exista la posibilidad de plantear un recurso administrativo, deberá este estar **contemplado en la ley**. En efecto, los Recursos Administrativos deben establecerse en una norma jurídica, misma que debe designarlos, marcar los casos de procedencia, sustanciación, forma de resolverse y alcance del fallo respectivo.

Al respecto, los Tribunales Colegiados han determinado que resulta necesario que el recurso administrativo se encuentre previsto en Ley, en caso de que el recurso esté contemplado en un ordenamiento jurídico distinto a la Ley, sin que cumpla con las características de generalidad, imperatividad y abstracción, el gobernado no está obligado a agotarlo, de acuerdo con la tesis que a continuación se transcribe:

RECURSOS ESTABLECIDOS EN ACUERDOS ADMINISTRATIVOS. SUS ALCANCES. *Aun cuando en el acuerdo administrativo A/010/96 emitido por el procurador General de la República, se precisó que las personas cuyo nombramiento respectivo hubiese sido objeto de terminación por no cumplir con los requisitos constitucionales, legales y*

²⁹ Tesis Aislada identificada con el número de registro 238565, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, p. 37, volumen 63, tercera parte.

*reglamentarios, podrán interponer ante el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación el recurso de revocación, si quien se considera afectado no hace valer dicho medio impugnativo, ello de ninguna manera puede establecer la improcedencia del juicio de amparo porque no existe la obligación de agotar dicho recurso al no estar previsto en la ley, sino en un acuerdo que no satisface esa característica, el cual sólo es una resolución unilateral, sin las cualidades de generalidad, imperatividad y abstracción, pues como instrumento jurídico, los efectos del acuerdo administrativo son exclusivamente internos.*³⁰ (Énfasis Añadido)

5. Función de control. En un Estado de Derecho se presupone que las autoridades de todo tipo deben actuar dentro de la legalidad, situación que no siempre acontece; a pesar de que un acto o resolución administrativa es formalmente válido gozando de una presunción de legalidad, el propio legislador creó un recurso administrativo a través del cual se combaten todas aquellas determinaciones en que la autoridad se extralimita en sus funciones, lo cual puede corregirse mediante la interposición, admisión y resolución del recurso correspondiente; esto tiene la finalidad de servir de control de legalidad de las actuaciones de dichas autoridades.

Los Tribunales Colegiados de Circuito han abordado el tema del control de legalidad de las actuaciones de autoridades administrativas; y como se puede observar de la tesis identificada con el número de registro 253741, misma que a continuación se transcribe, los gobernados sólo podrán interponer el recurso administrativo cuando se reclame la violación de leyes secundarias:

RECURSOS ORDINARIOS, VIOLACIONES CONSTITUCIONALES Y CUESTIONES DE LEGALIDAD. *El quejoso puede acudir en forma directa al juicio de garantías, en cuanto es éste el destinado específicamente a la protección de los derechos individuales públicos que establece la Constitución Federal, los que no pueden ser defendidos con plena eficacia en recursos o medios de defensa ante tribunales o autoridades administrativas, pero no acontece la misma situación cuando se reclama la violación de leyes secundarias, en cuanto se estima por el quejoso que se ha conculcado en su perjuicio la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que en ese caso tiene a su disposición medios ordinarios de defensa que tiene que agotar ante las autoridades o tribunales administrativos, en los cuales puede obtener la reparación de las violaciones a las leyes secundarias, toda vez que para ese efecto están establecidos tales medios de defensa ante la potestad común y si no obtiene la reparación de sus derechos en esos procedimientos, podrá acudir al juicio*

³⁰ Tesis Aislada XIII.2o.6 A, emitida por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. V, marzo de 1997.

*constitucional para que el Poder Judicial Federal examine y resuelva si existió o no la violación a las leyes secundarias y, en caso afirmativo, para que se anule la resolución que le causa perjuicio, precisamente por no haber aplicado o haberlo hecho la autoridad en forma indebida una norma de carácter secundario; de otra manera se convertiría al amparo en un procedimiento común para remediar todas las violaciones en que incurrieran las autoridades al dictar una resolución regida por las leyes secundarias. De conformidad con lo anterior, debe estimarse que cuando una particular acude en forma directa al juicio de amparo, por estimar que una o más autoridades han incurrido en violación directa de un precepto constitucional, el Juez de amparo ha de estudiar si se ha incurrido en esa violación y por ende en la de aquellas de naturaleza secundaria que se encuentren vinculadas o se deriven precisamente de la violación a un precepto constitucional, pero no podrá estudiar ni resolver sobre la violación a leyes secundarias que no derive de la violación directa a un precepto constitucional, cuando esa violación se produzca como consecuencia del principio de legalidad que, como garantía individual, establecen **los artículos 14 y 16 constitucionales**, puesto que estos preceptos **obligan a todas las autoridades del país a que no se moleste o prive a los particulares de sus derechos, sin que se les otorgue el derecho de defensa y sin que en el medio que establezca la ley se dicte una resolución conforme a las normas que rijan la situación específica en que se encuentran los particulares, ya frente a otros individuos, ya frente a las autoridades**; y ésta es la razón fundamental por la cual, **aun cuando un acto administrativo pueda ser impugnado mediante recurso, si no existe acto reclamado por vicios de legalidad, no sería procedente la promoción de un recurso, en el que no podría resolverse algo por falta de materia como lo sería la cuestión de inconstitucionalidad en la manera de actuar de la autoridad**; pero no podrá considerar aquellos conceptos de violación que se refieran a **cuestiones de legalidad relacionadas con las leyes secundarias que no guardan vinculación con las violaciones directas a un precepto constitucional**, porque esas cuestiones debieron previamente plantearse en los recursos o medios de defensa que establecen las leyes para obtener su reparación, antes de promover el juicio de garantías, en los términos del artículo 73, fracción XV, de la Ley de Amparo.³¹ (Énfasis añadido)*

Al respecto, la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la siguiente tesis aislada, en la cual se confirma que en los recursos en sede administrativa no se lleva a cabo una verdadera función jurisdiccional:

³¹ Jurisprudencia identificada con el número de registro 253741, emitida por los Tribunal Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, volumen 90, sexta parte, p. 171.

RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL. *Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto, además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración. De lo anterior se concluye que el recurso en sede administrativa no implica una **función** jurisdiccional propiamente dicha, sino **simplemente administrativa**, pues no existe una verdadera controversia, ya que para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración pública fueran contradictorias con las del particular, lo que no sucede, toda vez que hasta en tanto no haya sido agotada la vía administrativa, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de contradicción con el particular.*³² (Énfasis añadido)

Como se desprende de la tesis antes citada, los recursos administrativos, por su naturaleza, no constituyen una función jurisdiccional, ya que, de acuerdo con lo resuelto por la Segunda Sala de nuestro máximo Tribunal, dentro del procedimiento de los recursos no existe un órgano independiente ante el que se dirima una verdadera controversia.

Conclusiones

1. El recurso administrativo es un instrumento de defensa eficaz al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares.
2. El recurso administrativo es el instrumento jurídico con el que cuentan los gobernados para ejercer control de la legalidad sobre los actos de la Administración que permite, el restablecimiento de la legalidad si ha sufrido el gobernado alguna alteración en su esfera jurídica.

³² Tesis Aislada 2a. LI/2002, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, mayo de 2002.

3. El recurso administrativo tiene como ventajas constituirse como un instrumento que brinda a la autoridad la oportunidad de corregir errores en el procedimiento administrativo y en la exacta aplicación de las leyes (“la ropa sucia se lava en casa”), así como poder llegar a una instancia superior.
4. Atendiendo a su naturaleza, el recurso administrativo es un instrumento jurídico de defensa de los intereses del gobernado ante la propia autoridad administrativa, por lo que no es un litigio o una instancia jurisdiccional.
5. Los recursos administrativos son instrumentos jurídicos revisores de los actos efectuados por la Administración pública para corregir la inexacta aplicación e interpretación de la ley.
6. La importancia de las reglas de los recursos es que la ley de la materia establece las formalidades o reglas de procedencia u obligatoriedad para su interposición, así como establecer la improcedencia y carácter obligatorio u optativo antes de acudir ante la instancia u organismos jurisdiccionales para obtener la anulación del acto administrativo.

Bibliografía

AGUILAR ÁLVAREZ, *Jurisprudencia en Materia Fiscal Federal*, México, Ecasa, 1994.

ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo, *Tratado teórico-práctico de los recursos administrativos*, México, Porrúa, 1997.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La defensa jurídica frente a la administración pública*, México, Porrúa,

CANOSA, Armando N., *Los recursos administrativos*, Buenos Aires, Ábaco, 1996.

ESCOLA Héctor, Jorge, *Recursos Administrativos*, México, Porrúa, 1994.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012.

NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *El Recurso administrativo*, México, Porrúa, 2014.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford University Press, 2013.

ROLDÁN XOPA, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford University Press, 2013.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2009.

ZENTELLA MAYER, María Beatriz, *Opcionalidad del recurso de revocación y sus efectos*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX años de la Ley de Justicia Fiscal, Tomo III, 2003.

Cibergrafía

http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020131281/1020131281_01.pdf