

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO

*Al ilustre jurista mexicano
Gabino Fraga,
con admiración y respeto.*

SUMARIO: 1. Planteamiento del problema; 2. Situación del particular frente a la autoridad administrativa; 3. Proceso y procedimiento administrativos; 4. Concepto del recurso administrativo; 5. Clasificación; 6. Obligatoriedad de los recursos administrativos; 7. Excepciones al principio de obligatoriedad; 8. Tendencia hacia la opción de los recursos administrativos; 9. Conclusiones.

1. Planteamiento del problema

En el ordenamiento mexicano se observa, en la actualidad, una situación imprecisa en cuanto a la función y el objeto de los recursos administrativos, ya que por una parte sigue imperando como regla general el principio de la obligatoriedad de su agotamiento como un requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción administrativa o los tribunales ordinarios, para impugnar la legalidad o constitucionalidad de los actos o resoluciones administrativas, y por la otra, se va abriendo paso una tendencia muy marcada a convertir a tales recursos como instrumentos opcionales que pueden ser interpuestos libremente por el particular afectado, el cual, tiene la posibilidad alternativa de acudir directamente a la vía jurisdiccional.

Esta última tendencia ha culminado con el artículo 28 de la reciente Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, promulgada el 26 de febrero de 1971, que apartándose de la tradición legislativa anterior en esta materia, ha establecido claramente la opción de los recursos administrativos y la facultad del afectado para acudir directamente a dicho tribunal impugnando los actos y resoluciones que caen bajo su competencia.

Esta situación nos lleva nuevamente a reflexionar sobre un tema que no ha sido lo suficientemente explorado en nuestro medio, ya que debemos preguntarnos sobre la naturaleza, función y finalidad de los recursos administrativos, y si los mismos deben subsistir o bien desaparecer, ya que su aplicación no ha producido resultados satisfactorios en la esfera administrativa.

Sin embargo, tenemos la convicción de que el desprestigio de los propios recursos administrativos en nuestro ordenamiento, se debe a una incompre-

sión sobre su alcance y a su regulación defectuosa y anárquica que invalida la finalidad que se persigue con su establecimiento en otros ordenamientos, en los cuales han funcionado de manera favorable tanto en beneficio de la administración como de los particulares.

2. Situación del particular frente a la autoridad administrativa

Aun cuando no han faltado tratadistas que se han preocupado con mayor o menor intensidad por el administrado y su situación jurídica en relación con las autoridades administrativas,¹ coincidimos con el tratadista español Jesús González Pérez, en cuanto afirma que el administrado, al cual define como "esa persona que aparece al lado de o frente a la administración pública", es el gran olvidado en los estudios modernos del derecho administrativo.²

Si esto es cierto en términos generales, resulta todavía más ostensible en el derecho mexicano, en el cual el particular que resulta afectado por una resolución o acto administrativo se encuentra en una posición que puede calificarse de angustiosa, si tomamos en cuenta la complejidad del sistema y la ausencia de un criterio orientador.

En todos los países se observa una creciente intervención, por otra parte inevitable, de las autoridades administrativas en la esfera jurídica anteriormente reservada a los particulares,³ lo que implica la necesidad de establecer medios enérgicos para impedir que dichas autoridades se extralimiten en sus atribuciones cada vez más amplias y vigorosas, de tal forma que pueda reforzarse la endeble posición del administrado.

Por lo que se refiere al ordenamiento mexicano esta posición del particular es todavía más precaria, ya que se encuentra frente a dos órdenes jurídicos, el local y el federal, a los cuales debe acudir según la índole de la autoridad que hubiese dictado la resolución respectiva o la naturaleza del acto que afecta su esfera jurídica, y una vez determinado el sistema aplicable todavía debe investigar, dentro de una verdadera maraña de leyes administrativas, el instrumento procesal adecuado para impugnar ese acto o resolución.

Si la cuestión es de carácter local, el problema es todavía más difícil, ya que únicamente el Estado de Chihuahua cuenta con un Código Administrativo, expedido el 2 de agosto de 1950, que ha realizado un intento, no siempre satisfactorio, de unificar los procedimientos de carácter adminis-

¹ Cfr. Francisco Félix Montiel, "Relieve y función del administrado. El administrado sujeto de derecho constitucional", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núms. 43-44, julio-diciembre de 1961, pp. 603-661.

² "El contribuyente", en el volumen *Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal*, México, 1966, p. 385; *Id. El administrado*, Madrid, 1966, p. 15.

³ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en el volumen *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*. México, 1966, pp. 137 ss.

trativo, incluyendo los recursos internos, en tanto que otros Estados como Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí cuentan con un Código Fiscal inspirado en el federal, que implica una relativa sistematización de los instrumentos de defensa de los particulares, pero en todos ellos existen leyes administrativas especiales que regulan procedimientos muy disímolos.

En todas las demás entidades federativas, el afectado con un acto o resolución administrativa debe buscar afanosamente entre un conjunto desordenado de disposiciones específicas, el medio de impugnación correspondiente.

Y una vez agotados los recursos internos, si éstos existen, el mismo afectado debe acudir a uno de los tres sistemas siguientes, que en ocasiones se combinan, y que se siguen en las diversas entidades, por lo que se refiere a la posibilidad de acudir a la vía judicial:⁴

a) La protección de los particulares frente a la administración queda encomendada a los tribunales ordinarios de carácter local.

b) La impugnación de los actos y resoluciones administrativas se interpone ante tribunales administrativos de jurisdicción delegada, como las llamadas Juntas de Revisión, o inclusive ante tribunales fiscales, similares a los federales, como se intentó sin éxito en los Estados de Colima, Guanajuato y Tamaulipas, y se está ensayando actualmente en el Estado de México.⁵

c) Se estiman como definitivos los actos y resoluciones de que se trata, de manera que sólo pueden impugnarse a través del juicio de amparo y ante los tribunales federales.

Por otra parte, es cierto que en todos los casos y como última instancia, las resoluciones dictadas por los órganos administrativos y judiciales de carácter local, se pueden combatir siempre a través del juicio de amparo, pero este último no se puede intentar sin agotar previamente, salvo ciertas excepciones, los remedios o instrumentos procesales que se estiman como ordinarios —ya que el amparo debe considerarse como extraordinario— y la complicación radica precisamente en la elección correcta de estos recursos calificados como “ordinarios”.

Pero aun tratándose de actos que provengan de autoridades administrativas de carácter federal, tampoco la situación del administrado es precisamente feliz o privilegiada, frente al que resulta afectado por autoridades de carácter local, ya que debido a la ausencia de una Ley de Procedimiento Administrativo que unifique la tramitación ante las autoridades de la Federación, es preciso investigar cuidadosamente en una serie de leyes específicas,

⁴ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, “Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano”, en la obra *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo xx, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, vol. III, Madrid, 1959, pp. 1062-1063.

⁵ Cfr. Colima, artículo 58, fracción xxxviii, de la Constitución del Estado, reformada el 13 de agosto de 1955; Guanajuato, artículos 609-655 del Código Fiscal del 30 de diciembre de 1962 y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado, de la misma fecha, sustituida por el ordenamiento de 29 de junio de 1963; Tamaulipas, Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951; y Estado de México, Código Fiscal de 31 de diciembre de 1970, artículos 158-209.

extraordinariamente variables, para determinar los medios de impugnación internos que deben agotarse antes de acudir a la vía judicial.

Pero todavía no concluye el problema con esta elección ya que una vez ejercitados los remedios internos, resulta necesario determinar si la resolución que recae a los mismos, es impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación y tratándose de los actos emanados de las autoridades del Distrito Federal, también debe dilucidarse si no caen bajo la competencia del nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo o bien, si debe acudirse directamente al juicio de amparo ante los tribunales federales, aun cuando la vía judicial resulta menos complicada si la comparamos con el procedimiento administrativo en sentido estricto.

La situación aflictiva del administrado en el derecho mexicano no radica tanto en la carencia de medios jurídicos de defensa, sino en la multiplicidad e imprecisión de los mismos, lo que justifica la necesidad de procurar la sistematización de estos instrumentos de protección, ya que coincidimos nuevamente con Jesús González Pérez, en cuanto sostiene que si el proceso es, dentro de sus imperfecciones humanas, el más eficaz de los medios para lograr que impere el Derecho en las relaciones humanas, la garantía de que toda pretensión frente a la administración pueda ser deducida ante órganos jurisdiccionales, y por tanto independientes, constituirá el único procedimiento idóneo para hacer efectiva la sumisión de la administración al derecho.⁶

3. Proceso y procedimiento administrativos

Con el objeto de determinar la naturaleza de los recursos administrativos, resulta necesario realizar previamente la distinción entre el proceso y el procedimiento administrativos, ya que se cuestiona el encuadramiento de los propios recursos, o sea, si pueden considerarse dentro del derecho procesal propiamente dicho, o bien, si corresponden al campo del derecho administrativo.

Y es que la extensión y el concepto mismo del procedimiento y de los recursos administrativos no se ha precisado lo suficiente para tener una idea exacta sobre los mismos.

Afortunadamente, la misma doctrina procesal ha procurado delimitar los conceptos de proceso y procedimiento, no obstante que la distinción no resulta sencilla, debido a que tienen en común su carácter instrumental y porque el proceso, desde un punto de vista estrictamente formal, es también procedimiento.

A este respecto, el procesalista español Jaime Guasp, afirma que el procedimiento está constituido por las normas que señalan los requisitos necesarios para la creación y realización de las disposiciones instrumentales que sirven de medio a la realización del Derecho.⁷

Niceto Alcalá-Zamora y Castillo ha precisado aún más esta diferenciación

⁶ *El administrado, cit.*, p. 63.

⁷ *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, t. I, Madrid, 1945, p. 42.

en cuanto afirma que la idea del proceso responde a una contemplación teleológica, en tanto que la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, de manera que es posible sostener que todo proceso requiere de uno o varios procedimientos, pero que no todo procedimiento tiene carácter estrictamente procesal, ya que pueden contraponerse los *tipos de proceso y las formas de procedimiento*, según que pueda mediar unidad procesal o diversidad procedimental o a la inversa.⁸

En tal virtud, el procedimiento es un concepto de carácter formal, que se traduce en un conjunto de normas instrumentales que sirven de causa para la producción, modificación y extinción de actos jurídicos, especialmente en el ámbito del Derecho Público, y así puede hablarse con propiedad de procedimiento legislativo, administrativo, judicial, procesal, etc., aun cuando en ocasiones, por imprecisión del lenguaje jurídico, se haga referencia indebida a un proceso legislativo o de la administración para indicar los aspectos instrumentales de la creación de las leyes o de los actos administrativos.

En otra oportunidad nos permitimos proponer que para evitar estas imprecisiones se utilice el concepto de *derecho instrumental* para indicar todo género de normas que tuviesen este carácter, y que este vocablo genérico comprende tanto las disposiciones instrumentales (legislativas, administrativas y judiciales), como a las procesales en sentido estricto.⁹

Resulta muy conveniente, por tanto, el examen de la diferencia entre procedimiento y proceso administrativos, con el objeto de determinar sobre la situación de los recursos en uno y otro campo.

Para el tratadista mexicano Gabino Fraga, el procedimiento administrativo está integrado por el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman, respectivamente, el procedimiento legislativo y el judicial.¹⁰

Por su parte, otro jurista mexicano, Alfonso Nava Negrete, estima incompleta la definición anterior, puesto que, en su concepto, existen procedimientos administrativos después de producido el acto y con una finalidad diversa: procedimiento de ejecución y recurso administrativo.¹¹

En realidad, todo depende de la idea que se tenga de la producción de los actos administrativos, puesto que en último extremo, tanto el procedimiento de ejecución como los recursos estrictamente considerados, desembocan también en actos administrativos, y ésta parece ser también la idea de Gabino Fraga, cuando aclara que si bien trata en capítulo separado a los recursos de que disponen los particulares para combatir los actos ad-

⁸ "Trayectoria y contenido de una teoría general del proceso", en *Jus*, Núm. 140, México, marzo de 1950, p. 166; *Id.* "Proceso administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 51, julio-septiembre de 1963, pp. 603-626.

⁹ Cfr. Héctor Fix-Zamudio, *El juicio de amparo*, México, 1964, pp. 10-11.

¹⁰ *Derecho administrativo*, 9ª Ed., México, 1962, p. 283.

¹¹ *Derecho procesal administrativo*, México, 1959, pp. 76-77.

ministrativos, tales recursos forman parte integrante del estudio del procedimiento administrativo.¹²

Sin embargo, consideramos pertinente la aclaración de Nava Negrete y coincidimos con este autor en cuanto sostiene que dentro del procedimiento administrativo deben quedar incluidos los relativos a la producción, ejecución, autocontrol, impugnación y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.¹³

Si la doctrina estima, con toda justificación, que los recursos administrativos forman parte del procedimiento respectivo no están situados dentro del proceso de la misma materia, es necesario precisar ambos conceptos, lo que no resulta sencillo, tomando en consideración que el nombre de "recurso" puede entenderse en varios sentidos y que se utiliza tanto en el campo del Derecho Administrativo como en el procesal para significar en ambos territorios, un medio de impugnación.¹⁴

¿Qué es, pues, lo que distingue el recurso administrativo en sentido estricto, de los medios de impugnación, que incluso pueden llevar el mismo nombre, pero ya dentro del proceso administrativo?

Esta distinción la encontramos a primera vista en cuanto los recursos administrativos desembocan en un acto o resolución también administrativos, en tanto que la impugnación procesal concluye con un acto jurisdiccional, o sea la sentencia.

Pero ocurre que las autoridades administrativas y no sólo los tribunales administrativos o judiciales, pronuncian en ocasiones verdaderas resoluciones procesales, aun cuando formalmente también poseen el carácter de actos administrativos.

Se pueden citar varios ejemplos en este sentido en el ordenamiento mexicano, especialmente tratándose de concesiones, en las cuales, antes de otorgarlas, deben seguirse procedimientos establecidos por las leyes respectivas, tales como la Minera, de Vías Generales de Comunicación, de Aguas, etc., establecen un procedimiento previo en el cual se tramitan las oposiciones de los terceros con intereses contrapuestos a los solicitantes, a través de una verdadera controversia que debe ser resuelta por las propias autoridades administrativas.¹⁵

En la materia en la que se advierten con mayor claridad, también en el derecho mexicano, las funciones jurisdiccionales de la administración, es la relativa a la propiedad industrial, ya que en este campo, la ley de ese nombre que se encuentra en vigor (promulgada el 30 de diciembre de 1942), establece un procedimiento contradictorio para resolver estas cuestiones, y aun cuando la doctrina más autorizada estima que la etapa que se sigue ante la Secretaría de Industria y Comercio —antes de Economía— constituye un presupuesto del ejercicio real de las acciones —en realidad, pretensiones—

¹² *Derecho administrativo, cit.*, p. 296.

¹³ *Derecho Procesal administrativo, cit.*, p. 77.

¹⁴ Cfr. Arturo Cruz Alatorre, "Recursos administrativos", en *Revista del ITAT*, Núm. 15, México, septiembre de 1961, pp. 151-155.

¹⁵ Cfr. Gabino Fraga, *Derecho administrativo, cit.*, pp. 251 ss.

ante los tribunales judiciales,¹⁶ como quiera que la citada Secretaría resuelve de manera imparcial una controversia entre dos partes contrapuestas, debe estimarse que su fallo es una sentencia (administrativa), que puede servir de apoyo a una controversia posterior ante los tribunales, pero materialmente constituye un acto jurisdiccional y no estrictamente administrativo.

La distinción radica, a nuestro modo de ver, en la diferencia entre la auto-defensa, la autocomposición y el proceso, como lo precisó Niceto Alcalá-Zamora y Castillo.¹⁷

En efecto, lo que caracteriza a los recursos administrativos es la circunstancia de que la misma autoridad administrativa —ya sea el propio funcionario autor del acto impugnado u otro superior pero siempre dentro de la misma esfera de la administración— examina nuevamente el acto y dicta la resolución.

En tal virtud, la controversia se entabla entre la autoridad administrativa y el particular afectado, pero la resolución proviene de una de las partes interesadas, la cual puede imponerla a la otra (autodefensa), o bien allanarse a la petición contraria, que es precisamente lo que caracteriza a la autocomposición en los recursos administrativos.¹⁸

Esta misma idea ha sido expuesta por Humberto Briseño Sierra en cuanto sostiene que las instancias del procedimiento, de cualquier procedimiento, ya sea de petición o de pretensión impugnativa, son unilaterales, es decir, se ejercen por un solo sujeto —en este caso, la administración.¹⁹

El ilustre jurista uruguayo Enrique Sayagués Laso abundaba en esta dirección en cuanto afirmó que los recursos administrativos carecen de naturaleza jurisdiccional, ya que el pronunciamiento que dicta la administración al resolverlos no es un acto jurisdiccional ni produce cosa juzgada; son simples pronunciamientos administrativos, dictados a instancia de parte —en realidad, solicitante— para resolver reclamaciones administrativas.²⁰

En tal virtud, la diferencia no la descubrimos en la configuración de una controversia o de un litigio entre un particular y la autoridad administrativa, que también existe en el recurso administrativo, sino en la intervención de un tercero imparcial, es decir, el juzgador, que resuelve imperativamente su controversia, situado por encima de las dos partes contrapuestas.

Por el contrario, en la impugnación administrativa existen sólo dos sujetos procesales, el particular y la autoridad, y es esta última la que resuelve el conflicto de manera interesada, en tanto que en el proceso, también administrativo, un tribunal independiente de la administración, aun cuando formalmente corresponde a su esfera, decide o compone el conflicto de intereses de manera imparcial, situado por encima de las partes (el particular

¹⁶ Cfr. César Sepúlveda, *El sistema mexicano de la propiedad industrial*, México, 1955, pp. 120 ss.

¹⁷ *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2ª ed., México, 1970, pp. 50-53, 71 ss.

¹⁸ Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso administrativo*, cit., p. 606, nota 9.

¹⁹ *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, 1968, pp. 130-131.

²⁰ "El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, enero de 1952, p. 30.

y la autoridad), colocadas en el mismo plano (procesal), y por ello intervienen tres sujetos y no dos.

En ambos casos existe una relación jurídica, que en los recursos administrativos llamaremos procedimental, que se entabla verticalmente entre el particular inconforme y la autoridad que dictó el acto o la resolución, o su superior jerárquico; existe un litigio (en sentido amplio) y dos partes, y una de ellas —la autoridad— autocompone el conflicto, o bien, impone a la otra la solución de la controversia.

De manera distinta, tratándose del proceso administrativo se configura la que se conoce como "relación jurídico-procesal", la cual, en nuestro concepto y siguiendo a K. Hellwig,²¹ es una vinculación procesal que se establece entre las de las partes para con el juzgador, pero no entre las primeras, por lo que puede calificarse como una relación *angular*, que va del actor hacia el juez y por medio de él desciende hasta el demandado, y por este motivo Enrique Redenti la caracterizó muy certeramente como una relación de "confluencia".²²

4. Concepto del recurso administrativo

Anteriormente expresamos que los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo y, por lo tanto, su resolución implica también un acto administrativo y no un fallo jurisdiccional.

En estricto sentido los recursos administrativos deben estudiarse dentro del campo del derecho administrativo y no del procesal, pero su importancia es fundamental para el desarrollo del posterior proceso administrativo, y desde este ángulo también son analizados por los cultivadores de la ciencia del proceso.

Han sido numerosos los tratadistas que han expuesto sus puntos de vista sobre el concepto de los recursos administrativos, ya que prácticamente, no existe autor que incursione en el derecho administrativo y en el proceso, que no se detenga en el estudio de este tipo de instrumentos impugnativos.

El jurista español Jesús González Pérez afirma que el recurso administrativo puede definirse como "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter".

Apartándose de la doctrina tradicional estima que se trata de *un acto* y no de un derecho, aun cuando considera que existe en forma indudable un derecho subjetivo del particular para solicitar la anulación o reforma del acto administrativo, y este derecho pertenece o debe considerarse como una manifestación del *derecho constitucional de petición*.²³

Alfonso Nava Negrete sostiene la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos, que la ley establece con

²¹ Cfr. James Goldschmidt, *Derecho procesal civil*, trad. de Leonardo Prieto Castro, Barcelona, 1936, pp. 7-9.

²² *Derecho procesal civil*, trad. de Santiago Sentís Melendo, t. 1, Buenos Aires, 1957, pp. 116-117.

²³ *Los recursos administrativos*, 2ª ed., Madrid, 1969, pp. 34-35.

el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe caracterizarse como un *procedimiento* desarrollado en la esfera de la administración, y no como proceso o juicio o como una vía jurisdiccional promovida ante un tribunal, aun cuando dicho procedimiento se estructure de manera similar al judicial.²⁴

Por su parte, Antonio Carrillo Flores adopta una posición diversa a la ya mencionada de González Pérez, en cuanto afirma que el derecho constitucional de petición —consagrado por el artículo 8º de la Constitución Federal mexicana— no puede servir de apoyo al recurso administrativo, ya que para que este recurso pueda configurarse se requiere que el derecho objetivo establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con la facultad para que la propia autoridad a quien se dirige 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 otorgue el derecho positivo a la autoridad que debe revisar el citado acto impugnado, por lo que debe concluirse en el sentido de que el recurso administrativo no existe si no se ha consignado específicamente en un ordenamiento legislativo.²⁵

Gabino Fraga define, en forma muy penetrante a la institución que examinamos, de la siguiente manera: “El recurso administrativo constituye 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 la inoportunidad del mismo.”²⁶

Andrés Serra Rojas expresa que el recurso administrativo constituye la *defensa legal* que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, lo anule o lo reforme.²⁷

Finalmente, Arturo Cruz Alatorre manifiesta que el recurso administrativo es un *derecho* consagrado por la ley a favor de una persona que ha sido lesionada por una resolución de la autoridad administrativa, y que se hace valer ante ésta dentro de un plazo determinado, con el fin de revocar el acto lesivo.²⁸

Todos los autores mencionados coinciden en considerar que el recurso administrativo constituye una impugnación dentro de la esfera de la administración, a través de la cual, el particular afectado puede oponerse a un acto o una resolución de carácter administrativo, a través de un procedimiento en el que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior, decide de

²⁴ *Derecho procesal administrativo*, cit. pp. 88-89.

²⁵ *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, 1939, pp. 110-112.

²⁶ *Derecho administrativo*, cit., p. 482.

²⁷ *Derecho administrativo*, 4ª ed., t. II, México, 1968, p. 1178.

²⁸ *Recursos administrativos*, cit., p. 121.

manera autocompositiva o a través de la autodefensa, la controversia respectiva, por conducto de lo que también se ha calificado como "autotutela de la administración".

Claro es que cada tratadista examina el recurso desde el ángulo diverso, y por esta circunstancia existen diferencias para caracterizarlo, ya que mientras González Pérez lo califica de "acto"; Nava Negrete habla de "procedimiento"; Carrillo Flores de un derecho consignado expresamente en la ley; Gabino Fraga de medio legal; Serra Rojas de defensa legal; y Cruz Alatorre insiste en su carácter de derecho.

En realidad, se trata de diferentes enfoques ya que, en efecto, el recurso administrativo es 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.

Estrechamente unido al problema del concepto, se encuentra el relativo al fundamento de los recursos administrativos, y este segundo debate se apoya también en el diverso ángulo según el cual se aprecia la base jurídica de los propios recursos.

A este respecto Serra Rojas considera que la administración pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales, por lo que el recurso administrativo permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa, tomando en cuenta, por otra parte, que el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos, de manera que toda actuación irregular de la administración pública que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico y debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.²⁹

Por su parte, González Pérez rechaza el criterio expuesto por un sector de la doctrina en el sentido de que el recurso administrativo tiene su fundamento en la facultad de la administración de revisar oficiosamente sus propios, puesto que, como lo advierte este autor, existen actos o resoluciones que no pueden revisarse oficiosamente por la administración, tomando en cuenta que sólo puede examinarlos a través de la instancia del afectado, especialmente cuando afecta derechos de tercero.³⁰

Este último argumento es exacto y ha sido consagrado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la cual ha sostenido que la facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de tercero, o cuando las resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, pues esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior dictada en el mismo asunto.³¹

²⁹ *Derecho administrativo, cit.*, t. II, p. 1176.

³⁰ *Los recursos administrativos, cit.*, p. 26.

³¹ Cfr. Tesis 228, p. 275, Segunda Sala, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año 1965.

Por el contrario, el mismo González Pérez afirma que si la administración puede, en ejercicio de su posición privilegiada, dirimir por sí los conflictos jurídicos que surjan con las personas que con ella se relacionan, parece lógico arbitrar una serie de recursos administrativos ante ella, antes de que el particular pueda iniciar la vía procesal, ya que si la propia administración, al decidir los recursos planteados ante ella, reconoce la razón que asiste al demandante, se evitará un proceso, con las complicaciones y gastos que el mismo supone —y por ello se ha equiparado la vía gubernativa a la conciliación.³²

Tanto González Pérez como Carrillo Flores invocan la frase afortunada de un autor italiano, Puchetti, en cuanto afirmó que los recursos administrativos no nos llevan al aula magnífica de la justicia administrativa, sino sólo a su vestíbulo.³³

Consideramos que uno de los fundamentos esenciales del procedimiento relativo a los recursos administrativos descansa en la conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten a la esfera jurídica de los particulares, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos, con la consiguiente pérdida de tiempo y la posibilidad de que la administración sea condenada a cubrir daños y perjuicios por su actividad irregular.

En nuestro derecho debemos tomar en cuenta, además, el imperativo del artículo 14 constitucional, en cuanto al derecho fundamental de debido proceso o de la audiencia de los particulares, previo a una afectación por parte de las autoridades administrativas, exigencia que no sólo obliga a las autoridades legislativas, sino también y directamente a la administración, como lo ha puesto de relieve la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia —Segunda Sala—, de acuerdo con la cual, cuando una ley administrativa no consigne un procedimiento adecuado que permita la defensa de los particulares afectados, la autoridad administrativa está obligada a oír en defensa a los propios afectados.

A este respecto, la referida Segunda Sala ha establecido en lo conducente, que: “Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable, y además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos, ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, *de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional.*...”³⁴

El concepto o principio del debido proceso legal aplicado en los Estados Unidos al campo administrativo, de acuerdo con las enmiendas quinta y

³² *Los recursos administrativos, cit.*, pp. 39-40.

³³ *Op. ult. cit.*, p. 40; *La defensa jurídica de los particulares, cit.*, p. 127.

³⁴ Cfr. Informe de labores del Presidente de la Suprema Corte correspondiente al año de 1962, Segunda Sala, pp. 17-18.

catorce de la Constitución Federal, ha determinado la creación de un conjunto de remedios y recursos administrativos internos que se traduce en un procedimiento público y oral con anterioridad a la emisión de una resolución administrativa que afecta a los particulares, aspectos que se condensan en el concepto de *hearing* (audiencia), de acuerdo con el cual, las autoridades administrativas no pueden dictar una resolución o emitir un acto que pueda afectar a determinadas personas, sin que éstas sean previamente escuchadas, y este procedimiento posee una doble finalidad: por una parte la exigencia de que la autoridad administrativa obtenga la información necesaria para dictar el acto o la resolución respectivos y por la otra la necesidad de que los posibles afectados sean escuchados y puedan rendir los medios de convicción necesarios para la tutela de sus derechos.³⁵

Desafortunadamente, en nuestro medio las autoridades administrativas no han comprendido el fundamento de los recursos internos y los consideran como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la misión del acto o de la resolución que deba considerarse definitiva, por lo que un gran porcentaje de las resoluciones que se pronuncian, se limitan a confirmar en sus términos el acto o la resolución impugnados, pues los funcionarios que la dictaron o bien sus superiores jerárquicos, se consideran obligados a defender indiscriminadamente a la administración a que pertenecen, a través de un criterio de lealtad muy mal entendido, si se toma en cuenta que la propia administración no constituye una entidad transpersonal y que el fin último de todas las disposiciones jurídicas se dirige o debe dirigirse a la persona humana.

También incluye en esta concepción el subdesarrollo en el cual se encuentra la responsabilidad jurídica de la administración por los actos indebidos de sus funcionarios y representantes, ya que en los países en los cuales dicha responsabilidad es efectiva, las mismas autoridades administrativas se encuentran interesadas en revisar sus actos a través de los recursos, con el fin de evitar un proceso y la condena derivada de la responsabilidad consiguiente.

5. Clasificación

La clasificación de los recursos administrativos que ha obtenido la mayor aceptación por la doctrina y por la legislación, es la relativa a la índole de la autoridad que debe resolver los propios recursos y desde ese punto de vista se han señalado tres categorías:

a) La primera categoría corresponde a los recursos que se interponen ante la misma autoridad que ha dictado el acto o resolución que se impugnan, habiendo recibido diversas denominaciones, como el de reposición según la

³⁵ Cfr. Miguel Gómez Yáñez, "La organización administrativa y las comisiones autónomas. Los antecedentes norteamericanos", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, Núm. 42, México, abril-junio de 1949, pp. 95-113; Rita Pérez, "L'istruzione del procedimento amministrativo (Studi sui mezzi di informazione della pubblica amministra-

terminología española;³⁶ de *reconsideración* de acuerdo con un anglicismo utilizado con frecuencia por las leyes y la jurisprudencia mexicanas; de *oposición*, que según el tratadista Carrillo Flores es el nombre correcto;³⁷ pero también se ha calificado como *revocación* o *reclamación*.³⁸

b) Un segundo grupo de recursos se interpone ante la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto y en esta virtud generalmente se les califica como "*recurso jerárquico*" o de "*alzada*".³⁹

c) La doctrina mexicana distingue un tercer sector, o sea cuando los recursos se interponen ante un organismo administrativo especial,⁴⁰ citándose como ejemplo el recurso de inconformidad del artículo 133 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento de 20 de octubre de 1950, o bien cuando el órgano que conoce del recurso no es, en sentido estricto, una entidad jerárquicamente superior de la que expidió el acto impugnado, en virtud de que esta última carece del carácter de autoridad administrativa, y en este último supuesto se habla de *recurso jerárquico impropio*.⁴¹

Como ejemplo de recurso jerárquico impropio se ha mencionado la impugnación que puede interponerse ante la Secretaría de Industria y Comercio —anteriormente de Economía— respecto de ciertos actos de las sociedades cooperativas que excluyen a sus socios o afectan sus derechos, y por nuestra parte podríamos señalar los recursos establecidos por el artículo 114 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que pueden interponerse contra la Junta Directiva del Instituto respectivo —que carece del carácter de autoridad en sentido estricto— ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La terminología que utilizan las leyes administrativas en México es muy confusa, aun cuando impera el de *reconsideración* para calificar al que se hace valer ante la misma autoridad que pronunció el acto, debiendo advertirse que normalmente no se regula por las propias leyes administrativas, las cuales otorgan preferencia al recurso jerárquico o de *alzada*, que en ocasiones se denomina de *revisión* o de *inconformidad*.⁴²

Sin embargo es precisamente la reconsideración la que ha provocado el mayor número de problemas, como lo demuestra la variable jurisprudencia que ha venido estableciendo la Suprema Corte de Justicia, que analiza minuciosamente Antonio Carrillo Flores.⁴³

a) En una primera etapa que puede contarse de 1917 hasta el año de 1929, la Suprema Corte consideró que era una práctica general de los particulares inconformes con las decisiones administrativas, que las impugnaran ante

zione negli Stati Uniti e in Italia)", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, julio-septiembre de 1966, pp. 623-674.

³⁶ Cfr. Jesús González Pérez, *Los recursos administrativos*, cit., p. 45.

³⁷ *La defensa jurídica de los particulares*, cit., p. 113.

³⁸ Cfr. Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, cit., p. 103.

³⁹ Cfr. Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 1186.

⁴⁰ Cfr. Andrés Serra Rojas, *op. ult. cit.*, t. II, p. 1184.

⁴¹ Cfr. Antonio Carrillo Flores, *La defensa jurídica de los particulares*, cit., pp. 112-113.

⁴² Cfr. Alfonso Nava Negrete, *Derecho procesal administrativo*, cit., p. 104.

⁴³ *La defensa jurídica de los particulares*, cit., pp. 116-119.

las propias autoridades que las habían dictado y como, además, esta práctica aliviaba al poder judicial federal de amparos innecesarios, ya que la autoridad podía corregir sus propios errores, y en tal virtud, el acto administrativo no podía considerarse como definitivo, sino hasta cuando se hubiese decidido la reconsideración, en la inteligencia de que dicha reconsideración sólo interrumpía el plazo para interponer el amparo cuando se hubiese interpuesto dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto o de la resolución impugnados.

b) Desde 1929 hasta 1933, la propia Suprema Corte cambió su jurisprudencia anterior para considerar que la reconsideración cuando no estaba prevista en la ley administrativa respectiva, debía estimarse como una práctica viciosa que contradecía la teoría de la fijeza de las decisiones administrativas y la seguridad de los derechos de los particulares, por lo que en ningún caso interrumpía el plazo para interponer el amparo.

c) A partir de 1933 y hasta la fecha, la jurisprudencia de la Suprema Corte fue nuevamente modificada para atenuar la tesis radical del segundo periodo, sosteniéndose que si bien en principio el recurso de reconsideración no establecido en la ley administrativa no interrumpía el plazo para interponer el amparo, cuando era interpuesta dentro de los 15 días siguientes a las notificación del acuerdo y era admitida y sustanciada, debía conceptuarse que el plazo para la interposición del amparo había de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recayera a tal reconsideración, pues hasta entonces tendría el acto el carácter definitivo para efectos del propio amparo.⁴⁴

Carrillo Flores critica esta última tesis por considerar que no soluciona el problema sino que lo agrava ya que la autoridad generalmente desecha de plano el recurso, con lo cual se causa un perjuicio irreparable al afectado, ya que en la mayoría de los casos habrá transcurrido el lapso para interponer el juicio de amparo.⁴⁵

6. *Obligatoriedad de los recursos administrativos*

Si la finalidad de los recursos administrativos, según se ha visto anteriormente, radica en la necesidad de que la propia administración, a instancia de los particulares, corrija los errores o violaciones que ha cometido en los procedimientos para creación de los actos administrativos, así como la exigencia constitucional establecida en el artículo 14, del respeto al derecho de defensa de los propios afectados, es lógico suponer que debe establecerse el principio general de la obligatoriedad de los mencionados recursos, previamente a la vía judicial o jurisdiccional. Es decir, si los propios recursos se han establecido para evitar errores y violaciones, corrigiéndolos en el procedimiento interno administrativo, evitando la vía judicial, su agotamiento debe considerarse como un presupuesto del proceso administrativo estrictamente considerado.

⁴⁴ Cfr. Tesis 222, p. 267, Segunda Sala, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, publicado en el año de 1965.

⁴⁵ *La defensa jurídica de los particulares, cit.*, pp. 118-119.

Así lo considera expresamente Jesús González Pérez por lo que se refiere al derecho español, pero podemos generalizar sus puntos de vista, en cuanto afirma que la impugnación en la vía administrativa es —salvo supuestos especiales— un requisito previo de la impugnación procesal, de tal modo que para que sea admisible el “recurso contencioso administrativo” —en estricto sentido, proceso— es necesario apurar previamente los recursos administrativos.⁴⁶

Por su parte, Andrés Serra Rojas sostiene que el recurso administrativo es la defensa que antecede a cualquier intervención judicial.⁴⁷

Resultaría sumamente complicado analizar los diversos sistemas locales para determinar la situación de los recursos administrativos, pero en principio podemos afirmar que predomina el principio de su obligatoriedad, de acuerdo con las leyes administrativas que los establecen, y la situación resulta mucho más clara tratándose de la materia federal, ya que las dos vías fundamentales que existen para la impugnación judicial de los actos de la administración activa, es decir, el juicio de amparo y la que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, exigen como una regla general, el agotamiento previo de los recursos administrativos, de acuerdo con el principio de la definitividad del acto administrativo.

En efecto, uno de los principios esenciales de la procedencia del juicio de amparo es el de la *definitividad del acto reclamado*, por lo que, en principio, un acto o resolución administrativos no pueden combatirse en la vía de amparo si los mismos no han sido objeto de las impugnaciones internas establecidas por las leyes respectivas.

A este respecto, los tratadistas Ignacio Burgoa y Octavio Hernández catalogan el llamado “principio de definitividad” como uno de aquellos que pueden considerarse como *fundamentales* en el régimen del juicio de amparo.

El primero de los citados autores define el principio mencionado como el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmándolo o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el amparo es improcedente tanto en materia judicial como *administrativa*, de acuerdo con lo establecido por los artículos 107, fracciones III, inciso a), y IV, de la Carta Fundamental, y 73, fracciones XIII, XIV y XV, de la Ley de Amparo.⁴⁸

Por su parte, Octavio Hernández estudia el principio de definitividad como una de las *bases constitucionales* del propio juicio de amparo, y sostiene que el acto reclamado es definitivo por cuanto no puede ser legalmente impugnado, por *recursos*, por medios de defensa legal o por juicios ordinarios, con el fin de que la autoridad lo modifique o lo revoque.⁴⁹

Por otra parte, debemos tomar en consideración que el citado principio de definitividad, en cuanto a la materia administrativa, comprende dos as-

⁴⁶ *Los recursos administrativos, cit.*, pp. 37-38.

⁴⁷ *Derecho administrativo, cit.*, t. II, p. 1182.

⁴⁸ *El juicio de amparo*, 7ª ed., México, 1970, pp. 288-289.

⁴⁹ *Curso de amparo*, México, 1966, pp. 87 ss.

pectos diferentes, es decir, por una parte el agotamiento de los recursos administrativos propiamente dichos, pero si el acto administrativo definitivo admite otro medio de defensa legal de carácter ordinario —por oposición al amparo que debe estimarse extraordinario— debe agotarse este medio de impugnación judicial, fundamentalmente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación —y muy recientemente también ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal— y sólo hasta que el tribunal respectivo dicte la sentencia correspondiente, puede acudir al amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con las reformas que entraron en vigor el 28 de octubre de 1968.

Por lo que se refiere a la vía judicial ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el principio de la definitividad del acto administrativo si bien no se estableció en forma expresa en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 o en la parte relativa del Código Fiscal de 1938, sin embargo se desprendía implícitamente de sus artículos 14 y 160, respectivamente, los cuales utilizaban expresiones como "sin ulterior recurso administrativo", "definitivamente y sin ulterior recurso administrativo", las que indicaban con claridad la intención del legislador de exigir el agotamiento previo de recursos, si los mismos se establecían por las leyes administrativas correspondientes, para acudir ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación.⁶⁰

El Código Fiscal actualmente en vigor, promulgado en 1966, consagró expresamente el principio de definitividad en su artículo 190, fracción IV, en cuanto establece la improcedencia del juicio tributario: "Contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda este Código o la ley fiscal especial, *algún recurso*, o medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente."⁶¹

En consecuencia, podemos concluir que uno de los principios básicos de la vía judicial administrativa consiste en la exigencia del agotamiento de los recursos administrativos, como un presupuesto indispensable para acudir ante los tribunales respectivos.

7. Excepciones al principio de obligatoriedad

Sin embargo, el principio de la definitividad del acto administrativo y el agotamiento obligatorio de los recursos internos no es de carácter absoluto y admite excepciones para aliviar, así sea en forma relativa, la difícil situación del administrado, especialmente en aquellos ordenamientos, como el mexicano, en el cual no existe un criterio uniforme sino por el contrario, una dispersión en la regulación de los propios recursos.

⁶⁰ Cfr. Dolores Hedúan Virués, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1961, pp. 151 ss.

⁶¹ Cfr. Emilio Margáin Manautou, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, San Luis Potosí, 1969, pp. 62-64.

Respecto del juicio de amparo, la invocada fracción xv, del artículo 73, de la Ley Reglamentaria de la materia, establece, en su parte conducente, que el agotamiento de los recursos ordinarios administrativos es indispensable, siempre que conforme a la ley del acto se suspendan los efectos de los actos administrativos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, *sin exigir mayores requisitos que los que la citada ley consigna para conceder la suspensión definitiva.*

En tal virtud, para que pueda considerarse obligatorio el agotamiento de los recursos administrativos como presupuesto para poder acudir a la vía de amparo, se requieren tres requisitos:

a) Que el recurso se encuentra establecido expresamente en la ley administrativa que rige el acto respectivo, u otra relacionada con ella.

b) Que establezca la suspensión del propio acto con motivo de la interposición del recurso.

c) Que para otorgar la citada suspensión, la ley administrativa no exija mayores requisitos que los que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva del propio acto administrativo.

El primer requisito es importante debido a la discusión doctrinal y jurisprudencial examinada anteriormente sobre el problema del recurso de reconsideración, cuando el mismo no se encuentre establecido a la ley del acto, y que dio lugar a cambios de criterio en la Suprema Corte de Justicia, según el estudio ya mencionado de Carrillo Flores.

Como el problema más serio en cuanto a la reconsideración administrativa no prevista en las leyes del acto se presentó en materia tributaria, el Código Fiscal Federal de 1938, dispuso en la parte final de su artículo 19: "Cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa y no producirá efecto jurídico alguno la interposición, tramitación y resolución de esa instancia."

Como esta disposición contrariaba la jurisprudencia de la Suprema Corte mencionada anteriormente, la misma Corte consideró que no debía interpretarse este precepto en forma rígida, ya que no debía estimarse aplicable en los casos en los cuales la autoridad ante la cual se interpusiera la reconsideración la admitiera, tramitara o resolviera, ya que esa conducta de la autoridad implicaba la admisión de la posibilidad de enmendar la resolución combatida, la cual ya no podía considerarse definitiva.⁵²

El segundo párrafo del artículo 158 del vigente Código Fiscal de la Federación, atenuó el principio absoluto del anterior artículo 19, en cuanto dispone: "Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente, serán nulas. Dicha nulidad será declarada, aun de oficio, por la autoridad superior a la que hubiere dictado la resolución, si ésta no modifica, en favor del particular la primera resolución; si hubiere modificación favorable al particular, la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser declarada por el Tribunal Fiscal."

⁵² Cfr. Dolores Hedúan Virués, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, cit., pp. 152-153.

A este respecto, la Comisión Redactora explica la modificación aportada por el ordenamiento vigente, afirmando: "Esta última parte del precepto permite a las autoridades superiores de la Secretaría de Hacienda juzgar la resolución de una instancia de reconsideración que no constituye recurso administrativo, no sólo desde el punto de vista del procedimiento, sino considerando también los motivos y fundamentos de la autoridad respecto del problema de fondo. Si éste no fue correctamente apreciado por la autoridad, cabe la posibilidad de no pedir la nulidad y, por lo tanto, de reconocer que la resolución dictada con motivo de la instancia de que se trata, produce todos sus efectos. En caso contrario se podrá demandar la nulidad para lo cual, no será necesario discutir el fondo del problema, bastando demostrar que se emitió indebidamente la resolución con motivo de una instancia de reconsideración no establecida como recurso, por los ordenamientos fiscales, sin perjuicio de invocar, además, otras causas de nulidad en el caso en que pudieren concurrir."

"Y en cuanto a la resolución favorable al particular, su nulidad debe solicitarse al Tribunal Fiscal, de acuerdo con el principio de que las resoluciones de las autoridades fiscales, favorables a los particulares, no pueden ser modificadas por la misma Administración Pública."⁵³

En cuanto a las otras dos condiciones, es decir, respecto a los requisitos que no pueden exceder a los establecidos por la Ley de Amparo para la suspensión del acto reclamado, podemos mencionar como ejemplo, la tesis jurisprudencial número 26, pp. 45-46, Segunda Sala, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación* publicado en el año de 1965, según la cual no existe obligación de los particulares de agotar previamente al amparo el recurso de reconsideración previsto por los artículos 16 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y 28 de su Reglamento, en virtud de que dichos preceptos no establecen la suspensión del acto impugnado con motivo de la interposición del recurso respectivo.⁵⁴

8. *Tendencia hacia la opción de los recursos administrativos.*

Todo lo anterior nos está indicando la dificultad de imponer en forma rígida el principio de la obligatoriedad de los recursos administrativos en sistemas legales como el nuestro, en el cual se carece de un principio unificador de los recursos administrativos, especialmente por la ausencia de una ley del procedimiento administrativo.

En esta dirección, los redactores del Anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado en 1964 por los Magistrados del Tribunal Fiscal Federal, Rubén Aguirre Elguezabal, Dolores Hedúan Virués y Margarita Lomelí Cerezo, consignan en el artículo 26 del citado anteproyecto, *que debe ser optativo para el afectado agotar los recursos administrativos o acudir*

⁵³ "Informe razonado al Secretario de Hacienda de la Comisión Redactora del Código Fiscal vigente", en *Investigación Fiscal*, Núm. 43, México, julio de 1969, p. 64.

⁵⁴ Cfr. Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, cit., p. 297.

directamente en el referido Tribunal de Justicia Administrativa, otorgándose además en beneficio del particular afectado, el criterio de que si la autoridad considera que la instancia no constituye un recurso administrativo legalmente establecido, deberá turnarla al Tribunal, considerándose como demanda presentada oportunamente, si la misma instancia se interpuso dentro de los plazos señalados para acudir ante el propio Tribunal, pero si la propia autoridad no remite la repetida instancia dentro del mes siguiente a la fecha en que la recibió, se entenderá admitida como recurso legalmente establecido.

Al respecto, en la exposición de motivos sostiene los redactores del anteproyecto mencionado, que se suprime el agotamiento obligatorio de los recursos ante las autoridades administrativas, ya que en la mayoría de los casos complican, entorpecen y retardan inútilmente la defensa de los particulares, en la inteligencia de que las medidas propuestas se encuentren justificadas no sólo por la doctrina francesa del recurso paralelo, sino en obvias razones de equidad y celeridad en la gestión y conclusión de los negocios administrativos, así como en la falta de una compilación de las leyes administrativas federales, que dificulta a los particulares el conocimiento de la existencia y regulación de los numerosos recursos administrativos.⁵⁵

En el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en la ciudad de Zacatecas los días 7 a 11 de agosto de 1966, se aprobaron por unanimidad los aspectos esenciales de la ponencia presentada por Humberto Briseño Sierra sobre *El proceso administrativo*, entre las cuales figuró la proposición de que debía crearse un Tribunal Federal de lo Administrativo, aprovechando en parte la organización actual del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya experiencia y resultados no pueden olvidarse.

Dentro de las bases del procedimiento, se consigna la que establece que no debe exigirse el agotamiento previo de los recursos administrativos, con el objeto de eliminar dudas sobre la vía conducente; pero si las leyes o reglamentos administrativos concedieran estos impugnativos a los particulares, el agraviado podrá optar por el juicio administrativo y el juicio legal, y si por error e ignorancia se promovieron ambos, deberá declararse la nulidad del procedimiento impugnativo ante la administración activa.⁵⁶

La evolución doctrinal ha influenciado indudablemente a los autores de la reciente Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, que consagra en forma expresa el carácter optativo de los recursos administrativos en su artículo 28, en la siguiente forma: "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien si se está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al

⁵⁵ Cfr. Dolores Hedúan Virués, "Logros y expectativas del Contencioso-Administrativo federal en México" en *Actas del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, 1967, pp. 227-240.

⁵⁶ *Actas, cit.*, pp. 183-224; 314-315.

Tribunal. Ejercitada la acción ante éste, se extingue el derecho para acudir a otro medio de defensa ordinario."

9. Conclusiones

Las conclusiones que pueden desprenderse de las reflexiones anteriores, son las siguientes:

a) El estudio de los recursos administrativos, es decir, de los instrumentos para impugnar las resoluciones dentro de la esfera de la administración, debe replantearse en la actualidad, debido a que la falta de sistematización de los mismos ha provocado una situación de incertidumbre para el administrado, cuya posición afflictiva no radica tanto en la carencia de medios jurídicos de defensa, sino en la multiplicidad e imprecisión de los mismos en el ordenamiento mexicano.

b) En primer término, resulta indispensable distinguir con precisión entre los recursos administrativos y el proceso del mismo carácter, para lo cual debemos tomar en cuenta que en ambos supuestos existe una controversia o un litigio entre el particular y la autoridad administrativa, pero en tanto que en la impugnación administrativa existen sólo dos sujetos procesales, el particular y la autoridad, y es esta última la que resuelve el conflicto de manera interesada, en el proceso, también administrativo, un tribunal independiente de la administración, aun cuando formalmente forme parte de su esfera, decide o compone el conflicto de intereses de manera imparcial, situado por encima de las partes (el particular y la autoridad), colocadas en el mismo plano (procesal), y por ello intervienen tres sujetos y no dos.

c) Uno de los fundamentos esenciales del procedimiento relativo a los recursos administrativos, descansa en la conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos para corregir los errores y violaciones que advierta y que afecten la esfera jurídica de los particulares, con el objeto de evitar un proceso posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos, con la consiguiente pérdida de tiempo y la posibilidad de que la administración sea condenada a cubrir daños y perjuicios por su actividad irregular.

d) Desafortunadamente, nuestras autoridades administrativas no han comprendido este fundamento de los recursos administrativos y los consideran como un trámite más dentro del procedimiento dirigido a la emisión del acto o de la resolución que deba considerarse definitiva, por lo que un gran porcentaje de las resoluciones que se pronuncian se limitan a confirmar en sus términos la resolución impugnada, pues los funcionarios que la dictaron o sus superiores jerárquicos, en su caso, se consideran obligados a defender a la administración a que pertenecen en forma indiscriminada, a través de un criterio de lealtad muy mal entendido, si se toma en cuenta que la propia administración no constituye una entidad transpersonal y que el fin último de todas las disposiciones jurídicas se dirige o debe dirigirse a la persona humana.

e) Si los recursos administrativos se han establecido para evitar errores y violaciones en la esfera administrativa, corrigiéndolos en el procedimiento interno para evitar la vía judicial, su agotamiento debe considerarse como un presupuesto del proceso administrativo estrictamente considerado, y por tal motivo se ha establecido en el derecho mexicano la regla o el principio de la definitividad del acto administrativo como condición para ser impugnado ya sea ante los tribunales administrativos o a través del juicio de amparo.

f) Sin embargo, debido a la imprecisión y anarquía que impera en la regulación de los propios recursos administrativos, paulatinamente se ha ido atenuando el principio de la obligatoriedad de los recursos internos, con una tendencia hacia la opción de los propios recursos, y esta evolución se advierte claramente, primero a través de las excepciones que consigna la fracción xv del artículo 73 de la Ley de Amparo, y en forma muy clara en el artículo 28 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal de 26 de febrero de 1971, que en forma expresa consagra la opción de los recursos administrativos.

g) En tal virtud, si pretendemos conservar la utilidad de los recursos administrativos, resulta preciso la expedición de una Ley Federal, y las consiguientes de carácter local que podían inspirarse en la primera, sobre el procedimiento administrativo, que a semejanza de la española de 1958, regulen de manera precisa y en forma sistemática el trámite ante las autoridades administrativas y, por supuesto, a los propios recursos internos con el propósito de que los mismos puedan cumplir con sus objetivos esenciales, tanto en beneficio de los particulares afectados como de la administración.