

Sección Jurisprudencia

Otro tramo del largo y sinuoso camino hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

*Miguel Pérez López**

I. Introito

Era insistente, en el foro y la academia, durante el verano y el otoño de 1999, la versión de que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba ocupada en definir, en una contradicción de tesis, los alcances del carácter optativo del recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), para discernir qué debía entenderse por "las vías judiciales correspondientes". La contradicción de tesis fue resuelta el 19 de noviembre de 1999, y a pesar de ello, se presentó al Senado de la República, una recargada iniciativa de reformas y adiciones a dicha ley, por parte del Ejecutivo Federal, el 2 de diciembre del mismo año, desaprovechando la oportunidad de reformar esta expresión y aclarar cabalmente la vía impugnativa en sede jurisdiccional, preferentemente en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Esta situación se compuso con otra iniciativa de reformas al citado ordenamiento legal en abril de 2000, que tomó en cuenta la jurisprudencia de la Segunda Sala.

II. Hacia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito planteó una contradicción de tesis entre los criterios sustentados por dicho órgano judicial y

el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del mismo circuito ante la Segunda Sala del máximo tribunal nacional, para el efecto de determinar si la opción prevista en el artículo 83 de la LFPA de acudir a las "vías judiciales correspondientes", en vez de interponer el recurso de revisión, se trataba del juicio de amparo o el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (TFF).

El Primer Tribunal en materia Administrativa del Primer Circuito había expuesto en la tesis I.lo. A. 15.A, de rubro *"Ley Federal de Procedimiento Administrativo. No existe obligación del particular de agotar el recurso de revisión previsto en su artículo 83, antes de acudir al amparo"* que, después de expresar la existencia de la característica optativa señalada en el artículo 83 de la LFPA para interponer el recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes, entre éstas debe abarcarse al juicio de amparo, por lo que antes de interponerlo, para controvertir la constitucionalidad de un acto administrativo regido por la LFPA, no es necesario agotar el citado recurso en sede administrativa.

Mientras que el Tribunal Colegiado denunciante sostuvo un criterio diverso al resolver, por mayoría, los juicios de amparo en revisión números 727/98 y 857/98, promovidos respectivamente por Zeferino Aguirre Ruiz y la Unión Agrícola Regional del Norte de Tamaulipas, fallados en mayo de 1999, donde se consideraba que la resolución recaída en el recurso de revisión de la LFPA sería impugnante ante el TFF, a partir de una interpretación sistemática de la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica de la TFF y del mencionado artículo 83,

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

1. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, novena época, abril de 1997, p. 255.

entendiéndose que la vía judicial sería el juicio de nulidad, fiscal.²

La Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis en el sentido de enfilear las impugnaciones de los particulares contra los actos administrativos de las autoridades de la administración pública federal hacia el Tribunal Fiscal de la Federación.³ Sobre el particular, la Segunda Sala consideró que debería realizarse una interpretación literal, causal, teológica y sistemática para relacionar el artículo 83 de la LFPA con la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica de la TFF, "atendiendo a los antecedentes históricos que informan lo dispuesto en este último numeral, considerando, inclusive, diversos principios que rigen la procedencia del juicio de amparo y la impugnación de los actos de autoridad administrativa"⁴ a fin de considerar que por "vías judiciales correspondientes" no debería entenderse como una posibilidad para la procedencia del juicio de garantías, 1) porque no se hace mención de dicho juicio y 2) si la finalidad del recurso de revisión es constatar el apego a la legalidad, mas no a la constitucionalidad de los actos administrativos, entonces no hay afinidad entre el objeto del recurso de revisión y el del juicio de garantías.

La Segunda Sala pasó a exponer cómo la evolución histórica de la TFF, desde su creación por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 hasta su último ordenamiento legal orgánico de 1997,⁵ caracterizándolo como un ente jurisdiccional encargado del control de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, por lo que resulta el idóneo para actualizar el supuesto de "vías judiciales correspondientes" previsto en el multicitado artículo 83 de la LFPA. La Segunda Sala consideró que con esta decisión se amplía la materia de conocimiento del TFF, "acercando su ámbito de competencia aún más, a la de un auténtico tribunal federal de justicia administrativa".⁶

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

"REVISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCIÓN DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVÉS DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SE

GUIDO 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 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 a 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".

III • Una interpretación arriesgada

Un aspecto que denota la sentencia de contradicción de

tesis y la respectiva tesis jurisprudencial, es el deslindamiento del proceso de amparo en caso de que el administradores

2. Dicho precepto legal prevé lo siguiente: "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan contra las resoluciones que se indican a continuación [...] XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo".
3. La tesis de jurisprudencia y la sentencia sobre dicha contradicción de tesis aparecieron publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XI, enero del 2000, Pleno y Salas, pp. 42 a 73. .
4. *Ibid.*, p. 57.
5. *Diario Oficial* de la Federación de 30 de diciembre de 1996. La ley i entraría en vigor a partir del 1 de enero de 1997.
6. *Op. cit.*, *supra* nota 3, p. 61.