

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2882/2017  
QUEJOSOS Y RECURRENTES: ADOLFO ORIVE  
BELLINGER Y OTROS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
SECRETARIA ADJUNTA: MONSERRAT CID CABELLO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**<sup>1</sup>, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 2882/2017**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

**56. Primera cuestión: ¿Fue incorrecta la inoperancia decretada por el Tribunal Colegiado en relación con el planteamiento de constitucionalidad?**

57. La respuesta a la pregunta planteada es en sentido positivo. En primer término, cabe recordar que el órgano colegiado calificó de inoperante el segundo concepto de violación –sintetizado en los párrafos 37 a 39 de este fallo-, al considerar que los quejosos pretendieron evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 83, párrafo primero, de la Ley

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

Federal de Procedimiento Administrativo partiendo de aspectos de legalidad, como lo era la aplicación al caso concreto que en su perjuicio hizo del mismo la Sala responsable en la sentencia reclamada según su apreciación subjetiva y particular, siendo que para demostrar la inconstitucionalidad alegada debieron confrontar el texto de la norma controvertida con los artículos 14, párrafo segundo y 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal.

58. En su único agravio, los recurrentes sostienen que, contrario a lo determinado por el órgano colegiado, en su segundo concepto de violación sí plantearon la inconstitucionalidad del artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo con motivo de la confrontación y contradicción de lo que establece dicho precepto en relación con lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo y 17, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Federal.
59. En adición a lo anterior, aseveran que no hicieron valer el tema de constitucionalidad que plantearon en torno a apreciaciones subjetivas y particulares en relación con lo determinado en la sentencia reclamada, como lo afirmó el órgano de amparo, pues insisten en que el contenido del artículo impugnado sí prevé la procedencia del recurso de revisión en sede administrativa en contra de cualquier acto o resolución de las autoridades administrativas que pongan fin a una instancia con independencia de que se trate de resoluciones encaminadas al cumplimiento de resoluciones firmes, en donde el recurrente pueda controvertir la cuestión de fondo que ya constituye cosa juzgada.
60. A juicio de esta Primera Sala, son **sustancialmente fundados** los argumentos expresados en el agravio propuesto.

61. De la lectura del segundo concepto de violación se advierte que, contrario a lo señalado por el Tribunal Colegiado, los entonces quejosos sí plantearon la inconstitucionalidad del artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al considerar que contraviene los derechos y garantías consagrados en los artículos 14, segundo párrafo y 17, segundo y tercer párrafos, de la Constitución Federal, pues indebidamente considera procedente el recurso de revisión en sede administrativa en contra de resoluciones administrativas que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de una resolución firme, aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa juzgada.
  
62. A fin de justificar la inconstitucionalidad del precepto, precisaron que en el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial entendido como el que se sigue con las formalidades esenciales del procedimiento conforme al artículo 14 constitucional. Así como en la ejecución de una sentencia firme de acuerdo con el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia.
  
63. Por lo anterior, plantearon que el artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es inconstitucional por contravenir los derechos y garantías señalados en virtud de que establece indebidamente que el recurso procede contra resoluciones que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de la resolución firme aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa

juzgada. Señalaron que el amparo se debía conceder para el efecto de que se considere que dicho precepto establece la procedencia del recurso de revisión tratándose únicamente de resoluciones administrativas que no versen sobre aspecto que constituyen cosa juzgada en un asunto.

64. De ahí que esta Primera Sala procede a analizar el segundo concepto de violación cuyo estudio fue omitido por el Tribunal Colegiado, de conformidad con la fracción V del artículo 93 de la Ley de Amparo.
65. **Segunda cuestión: ¿El artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo viola los artículos 14, segundo párrafo y 17, segundo y tercer párrafo, de la Constitución Federal?**
66. Los entonces quejosos plantearon que el artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es inconstitucional debido a que contraviene los derechos y garantías consagrados en los artículos 14, segundo párrafo, y 17, segundo y tercer párrafos, de la Constitución Federal, pues considera procedente el recurso de revisión en sede administrativa en contra de resoluciones administrativas que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de una resolución firme, aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa juzgada.
67. A fin de justificar la inconstitucionalidad del precepto, los quejosos precisaron que en el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial entendido como el que se sigue con las formalidades esenciales del procedimiento conforme al artículo 14 constitucional.

Así como en la ejecución de una sentencia firme de acuerdo con el artículo 17, párrafo tercero, constitucional, porque tal ejecución íntegra se logra sólo en la medida en que la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto que lo decidido ya no es susceptible de discutirse, en aras de salvaguardar la garantía de acceso a la justicia.

68. Por lo anterior, plantearon que el artículo 83, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es inconstitucional por contravenir los derechos y garantías señalados en virtud de que establece indebidamente que el recurso procede contra resoluciones que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de la resolución firme aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa juzgada.
69. Los anteriores argumentos son **infundados** pues los quejosos recurrentes parten de la premisa incorrecta consistente en que el primer párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece la procedencia del recurso de revisión en contra de resoluciones que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de la resolución firme aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa juzgada. El precepto impugnado es el siguiente:

**Artículo 83.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2882/2017

que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

70. El precepto citado establece la procedencia del recurso de revisión en sede administrativa en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, es decir, ante las propias autoridades o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.
71. El referido recurso se estableció en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, y que entró en vigor el primero de junio de mil novecientos noventa y cinco.
72. En la exposición de motivos de la referida Ley se precisó la necesidad de instaurar un recurso único del que pudieran valerse los afectados por las resoluciones o actos administrativos regidos por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Al respecto, se señaló lo siguiente:

m) Los recursos administrativos.

El título cuarto está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose derogar todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas que regula esta iniciativa. **Se optó por un único recurso, el de revisión, en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprenden todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos.** Se admite que contra los actos administrativos de carácter general

pueda interponerse el referido recurso, limitándolo únicamente en aquellos casos en que tales actos sean autoaplicativos. Dicho capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso.

73. En la discusión del dictamen de origen formulado por la Cámara de Diputados en atención a la finalidad de unificar los recursos se previó derogar todos los demás recursos no previstos en esa ley; es decir, se dejó exclusivamente el recurso de revisión para todos los actos administrativos que causaran agravio al particular. Lo anterior, en los términos siguientes:

Otro título que es muy importante destacar, es el relativo a los recursos administrativos. Cada ley administrativa prevé en el ámbito de su aplicación diversos recursos administrativos. En este sentido sí se derogan en la iniciativa en comento, todos los demás recursos que no sean los que prevé esta ley; es decir, **se deja exclusivamente el recurso de revisión para todos los actos administrativos que causen agravio al particular.** Esto tiene muchos efectos positivos en cuanto que simplifica el ejercicio de defensa del particular frente a la actuación de los órganos de la administración, al uniformarse todos los recursos en uno solo y esto no afecta en nada otras formas de defensa que tiene el particular, como son la defensa vía amparo o vía contencioso administrativo, que se dan con posterioridad a la realización del acto, a través de la aplicación de otras normas.

74. En el dictamen formulado por la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores se destacó que una de las innovaciones de la Ley fue adoptar un recurso único, el recurso de revisión, que puedan interponer los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, en el ámbito de aplicación de la ley, aunque dejando la opción de impugnarlos por la vía judicial. Ello, en los términos siguientes:

Ahora bien, los diversos ordenamientos legales que regulan el funcionamiento de la administración pública federal establecen recursos, interpuestos ante la misma dependencia productora del acto

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2882/2017

reclamado, a través de los cuales dicha dependencia revisa la legalidad de sus propios actos pudiendo llegar a revocarlos, modificarlos o confirmarlos, según el caso. De conformidad con la doctrina, esta etapa de controversia cuando la propia autoridad resuelve sobre la legalidad de sus actos corresponde al procedimiento administrativo.

Sin demérito de las demás aportaciones que materializan en un mismo ordenamiento las garantías del gobernado en su trato con la administración, las dos innovaciones fundamentales que recorren la iniciativa, el dictamen aprobado por la legisladora y la minuta a discusión, consisten, por una parte, en establecer los elementos básicos comunes del procedimiento administrativo, entendido como «la actuación de los particulares ante la administración pública federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

La otra, consiste en la adopción de un recurso único, **el recurso de revisión, que podrán interponer los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, en el ámbito de aplicación de la ley**, aunque les queda la opción de impugnarlos por la vía judicial.

75. De lo anterior se sigue que la sustitución de los diversos recursos establecidos en las leyes administrativas en las materias reguladas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo por un recurso único, esto es, el de revisión en sede administrativa en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tuvo por objeto eliminar situaciones procesales dudosas que pudieran entorpecer la defensa de los derechos de los afectados, tales como la existencia de múltiples recursos que lejos de facilitar su defensa la obstaculizaba.
76. Si bien dicho precepto ha sido reformado en dos ocasiones mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecinueve de abril de dos mil (que entró en vigor al mes siguiente salvo las excepciones precisadas en su artículo primero transitorio) y, por última vez, por decreto publicado en ese medio informativo oficial el treinta de mayo de dos mil, lo cierto es que la delimitación de la procedencia del



recurso de revisión en sede administrativa se estableció desde un inicio al circunscribirse a todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos.

77. Lo anterior, guarda coherencia con la naturaleza de los recursos administrativos pues representan un eficaz mecanismo de control interno administrativo, pues proporcionan una imprescindible posibilidad de fiscalización por el superior jerárquico del órgano inferior y una garantía de regularidad de la acción administrativa para los gobernados.<sup>2</sup> Así, es una oportunidad de conjugar los principios de legitimidad y de eficacia administrativa con la unidad de acción que debe presidir la función administrativa.<sup>3</sup>
78. Los recursos administrativos constituyen el medio idóneo para provocar el agotamiento de la vía administrativa como requisito previo a la impugnación judicial de actos administrativos, configurándose como impugnaciones a la legalidad de los actos de autoridad que se encaminan a conseguir su revocación, modificación o nulidad.
79. En ese contexto, contrario a lo que afirman los quejosos recurrentes, el primer párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no señala expresamente que proceda el recurso de revisión en contra de resoluciones administrativas que únicamente reiteran para efectos del cumplimiento de una resolución firme, aspectos de fondo del asunto que constituyen cosa juzgada. Ello, pues

---

<sup>2</sup> Cfr. Luciano Parejo Alfonso, *Derecho Administrativo*, Ariel, España, 2003, páginas 1089 y ss.

<sup>3</sup> Cfr. Juan Carlos Cassagne, *Derecho Administrativo*, Palestra Editores, Perú, 2010, t II, páginas 712 y ss.

como quedó referido, el recurso de revisión procede en contra de actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, es decir, ante las propias autoridades.

80. Por ello, el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no viola el principio de cosa juzgada al establecer la procedencia del recurso de revisión en los supuestos señalados. Ello, pues como quedó precisado, la finalidad del recurso de revisión en sede administrativa es que el superior jerárquico de la autoridad administrativa analice la legalidad del acto o resolución, pues la emisión de ese acto o resolución goza de presunción de validez en atención al artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.<sup>4</sup>

81. Sin embargo, ello no exime de tomar en cuenta al momento de admitir, tramitar y resolver el referido recurso de revisión los principios que lo rigen. Al respecto, el artículo 89 de la referida Ley señala los supuestos en los que es improcedente el recurso de revisión y, por lo tanto, se desecha, a saber: contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo recurrente y por el propio acto impugnado; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del promovente; contra actos consumados de un modo irreparable; contra actos consentidos expresamente; y cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

---

<sup>4</sup> **Artículo 8.-** El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Además, el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece la forma en que se debe dictar la resolución.<sup>5</sup>

82. Además, desde luego se deberá tomar en cuenta si la resolución del recurso de revisión se emite en cumplimiento a una diversa sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria de amparo, pues desde luego que ello incidirá en el dictado de la resolución.
83. Por lo anterior, a juicio de esta Primera Sala el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no viola el principio de cosa juzgada al establecer la procedencia del recurso de revisión en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente. El referido principio encuentra sustento constitucional en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, el cual ha sido interpretado por este Alto Tribunal en el sentido de que su finalidad se configura como uno de los principios esenciales de la seguridad jurídica, en virtud de que sus consecuencias constituyen un pilar del Estado de Derecho, como fin último de la impartición de justicia, siempre que en el juicio

---

<sup>5</sup> **Artículo 92.** La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad, en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Igualmente, deberá dejar sin efectos legales los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance en la resolución.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

correspondiente se haya hecho efectivo el debido proceso con sus formalidades esenciales.<sup>6</sup>

84. De ahí que al establecer los supuestos de procedencia para el recurso de revisión se dota de seguridad jurídica a los gobernados, pues tienen certeza de los actos y resoluciones que son materia de análisis en sede administrativa a efecto de verificar la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad administrativa, sin que ello implique que al momento de resolver el referido recurso de revisión, es decir, de analizar la legalidad del acto administrativo, se deje de observar –entre otros principios- el de cosa juzgada si es que ya existe una sentencia definitiva previa en el que concurren identidad de cosas, en las causas, en las personas de los litigantes y en la calidad con que hubieran participado en el mismo.<sup>7</sup>

**Notifíquese; ...**

---

<sup>6</sup> Ello, se desprende de las jurisprudencias P./J. 85/2008 y P./J. 86/2008, de rubros: “COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p.589) y “COSA JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS” (Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, p.590.)

<sup>7</sup> Tal y como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 161/2007 de rubro: “COSA JUZGADA, PRESUPUESTOS PARA SU EXISTENCIA.” (Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 197).