



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

28
406

LA FIGURA PARAPROCESAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADUANERO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MA. MAGDALENA SMITH ACUÑA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pag.
Introducción.	
CAPITULO I. GENERALIDADES.	
A).- Proceso, Procedimiento y Jurisdicción.	1-18
B).- La Función Jurisdiccional y La Función Administrativa.	18-23
C).- Relación Procesal.	23-32
CAPITULO II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA COMO FIGURA PARAPROCESAL.	
A).- Antecedentes Históricos.	33-40
B).- Desarrollo del procedimiento administrativo en el Código Aduanero de 1951 y sus reformas de 1980.	40-51
C).- El procedimiento administrativo en la Ley Aduanera y su Reglamento.	51-57
D).- La figura paraprocesal del procedimiento administrativo aduanero.	57-69
CAPITULO III. TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARAPROCESAL AL AMBITO MERAMENTE PROCESAL.	
A).- Medios de Impugnación en la Doctrina.	70-74
a). Recursos Administrativos.	74-81
b). Recurso de Revocación.	81-84
B).- El Juicio Contencioso Administrativo.	85-90
a). El Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	90-93
b). Caracteres del Tribunal Fiscal de la Federación.. . . .	93-95
CONCLUSIONES.	96-97
BIBLIOGRAFIA.	98-100

I N T R O D U C C I O N .

El Derecho como una disciplina social, cuenta con una gran variedad de ramas, de entre la que encontramos la concerniente al Derecho Procesal, materia que he elegido para la realización del presente trabajo, pues los estudiosos han encaminado básicamente sus investigaciones a analizar los procedimientos tradicionales, por lo que observada esta rama nos damos cuenta que se carece de investigaciones profundas acerca de la figura jurídica llamada paraprocesal, razón por la cual me motivo el estudio de esta figura ejemplificándola en el procedimiento administrativo aduanero, deseando que esta aportación pueda llegar a ser de utilidad para aquéllos -- que en su interés profundicen en el Derecho Procesal y concretamente sobre este tipo de procedimiento.

Por lo amplio que resulta el tema y en virtud del breve tiempo -- con que se dispone, en un ensayo por hablar de los ya citados procedimientos tradicionales y tratando de estructurarlos jurídicamente, en el Capítulo Primero he aludido a algunos conceptos genéricos de la Ciencia Procesal. En el Segundo Capítulo se analiza la figura paraprocesal del procedimiento administrativo aduanero, con el propósito de situarlo frente al normalmente empleado, para explicar de esa manera su naturaleza jurídica. Finalmente en el Tercer Capítulo, se incursionó por los medios de impugnación en el ámbito doctrinal y se habló también de los recursos administrativos, -- pretendiendo con ello llegar al punto donde culmina como figura paraprocesal el procedimiento administrativo aduanero y donde nace al ámbito meramente jurisdiccional.

A Ustedes Honorables Miembros del Jurado presento este trabajo y los invito a que se introduzcan en él, solicitando su benevolencia dada -- mi falta de experiencia y principiante en el mundo de la Abogacía.

1.- GENERALIDADES.

Existen dentro de la Ciencia Procesal conceptos de gran importancia, que no es posible pasar por alto, pues constituyen en cierta manera, por lo general la médula del campo procesal, ya teórica o prácticamente, sin importar en un momento dado el enfoque que se le dé.

A continuación trataremos someramente algunos de ellos que a nuestro juicio parecerían más importantes.

A).- Proceso, Procedimiento y Jurisdicción.

El proceso no nace del proceso mismo sino de una figura llamada litigio. El litigio y el proceso guardan una estrecha relación entre sí, pero -- sin llegar a la confusión toda vez que se trata de conceptos totalmente distintos, hasta inclusive en el plano en que se desenvuelven, ya que mientras el proceso es un concepto meramente procesal, el litigio no lo es; además el litigio es la controversia o conflicto entre las partes y el proceso es un medio de solución y aunque si bien es cierto que todo genuino proceso presupone la existencia de un litigio, también lo es que no todo litigio necesariamente desemboca en un proceso, en razón de existir otras formas de solucionar conflictos como lo son la autocomposición y la autodefensa, que son soluciones se puede decir extrajudiciales.

Para Carnelutti, 'litigio es el conflicto de intereses calificado -- por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro'.(1)

Niceto Alcalá Zamora y Castillo dice que, 'Debe entenderse por litigio, el conflicto jurídicamente trascendente, que constituya el punto de partida o causa determinante de un proceso, de una autocomposición o de una -- autodefensa'.(2)

(1). Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. México. Textos Universitarios, 1976. Pág. 13.

(2). Ibidem. Pág. 14

"Producido el litigio o conflicto entre dos esferas contrapuestas de intereses, cabe que se solvete por obra de los propios litigantes o mediante la decisión imperativa de un tercero".(3) Esto es, que la solución que se dé al litigio, puede ser parcial o imparcial, parcial cuando se resuelve por los propios litigantes a través de las figuras de autocomposición y autodefensa; imparcial cuando se somete la solución a un tercero, juez, árbitro. Sin embargo las tres figuras que desembocan en el litigio, proceso, autocomposición y autodefensa, aunque si bien es cierto que tienen como común denominador resolver un conflicto, también lo es que no se encuentran en un mismo -- plano, ni son tratadas de manera igual.

Algunos tratadistas como Eduardo J. Couture y Cipriano Gómez Lara, -- en sus obras respectivamente, al explicar la naturaleza jurídica del proceso, aluden a las teorías del contrato, del cuasicontrato, de la relación jurídica, de la situación jurídica, de pluralidad de relaciones, de la entidad jurídica compleja y de la institución, pero tan sólo nos referiremos a las cuatro primeras por considerar que son las más importantes.

Se ha cuestionado mucho acerca de la naturaleza jurídica del proceso, esto es, que si es un contrato, un cuasicontrato, una relación jurídica, etc, existiendo al efecto dos corrientes, la privatista y la publicista, encontrándose dentro de la primera los que se inclinan por considerar al proceso un contrato y un cuasicontrato, explicando que lo consideran como un contrato en razón de que las partes se encuentran de acuerdo en aceptar la determinación judicial de su contienda, sin embargo en el caso concreto no se puede pensar en que con el simple acuerdo de voluntades se perfecciona el contrato, por qué; porque simplemente el demandado al contestar la demanda no es espontáneo en su voluntad. Si aunamos a esto la teoría cuasicontractualista que -- resulta menos elaborada que la del contrato que es una figura más completa, llegamos a la conclusión de que es arriesgado tratar al proceso como un -- cuasicontrato, no dejando de apartarnos de la idea de que tanto el contrato como el cuasicontrato se basan para considerar al proceso como tal, en la figura de derecho romano que es la litiscontestatio.

(3). Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. México. Imprenta Universitaria, 1947. Pág. 13.

Otra teoría que trata de explicar la naturaleza jurídica del proceso, es la alemana que lo considera una relación jurídica. "Esta teoría se fija en la ley como fuente de las obligaciones y entiende que el conjunto de derechos y deberes que componen el proceso integra una relación jurídica, establecida entre los tres sujetos que (en presencia o en potencia) reclama la noción del juicio".(4) Por lo tanto la relación jurídica está integrada por los derechos y deberes de las partes, que constituyen actos, mismos que están relacionados entre sí formando una unidad y teniendo como denominador común, una sentencia, relación jurídica autónoma porque se perpetúa a través de todo el procedimiento, conservando su independencia no obstante la diversidad de etapas que pueda ofrecer el procedimiento.

Sin embargo, el problema de determinar cuál es la naturaleza jurídica del proceso, no culmina con el poderlo ubicar en una u otra teoría, dado que en lo especial al considerar al proceso como una relación jurídica, se han suscitado polémicas alrededor de si el proceso es una relación jurídica; si el proceso establece una relación jurídica; si el proceso es una sola relación jurídica o bien si el proceso son varias relaciones jurídicas, situaciones que se deben a las diversas opiniones de ciertos autores respecto de quiénes son los sujetos que integran dicha relación, determinando algunos -- que la relación jurídica son sólo las partes, otros que lo son las partes y el juez (relación triangular). Por otra parte y por lo que hace a la situación de las partes entre sí unos libros la consideran como de derecho privado, otros de derecho público, para unos es una relación inmediata y para -- otros es a través del juez.

Finalmente la teoría a la que haremos alusión, es aquella que tratan de explicar la naturaleza del proceso, lo considera una situación jurídica que, para Goldschmidt "...representa el conjunto de expectativas, posibilidades, cargas y liberación de cargas de cada una de las partes y que significa el estado de una persona desde el punto de vista de la sentencia judicial que se espera con arreglo a las normas jurídicas". (5)

(4). Ibidem. Pags. 118 y 119.

(5). Ibidem. Pág. 122.

Como se podrá observar de la teoría de Goldschmidt, en un estudio -- comparativo con la teoría de la relación jurídica, además de los derechos y deberes a que esta última se refería, en la de la situación jurídica se agregan otros elementos como son las expectativas que se traduce en la obtención de una posible ventaja procesal, es decir, de una sentencia favorable; las perspectivas por el contrario una sentencia desfavorable; las posibilidades, que pudiera traducirse en la ventaja procesal que trajera una parte mediante un acto; o bien una carga procesal, cuando tenga que realizar un acto para prevenir un perjuicio procesal. Sin embargo a simple vista se desprende que esta teoría es bastante compleja y ha sido objeto de numerosas críticas, con testadas por su autor, mas no obstante ello no ha sido tomada como base de ninguna sistematización procesal.

Por otra parte, el Profesor Alcalá Zamora y Castillo opina que la naturaleza del proceso tal vez se deba a la fusión de las teorías de la relación y situación jurídicas.

En resumen, mientras la teoría privatista descansa en la figura de la litiscontestatio, la publicista gira alrededor de la litispendencia, es decir, ésta condiciona hasta el momento de la interposición de la demanda, el inicio del proceso o su constitución; contrario a la corriente de la litiscontestatio en donde el proceso nace cuando se contesta la demanda.

Por lo que se refiere a qué se debe entender por proceso o como se conceptúa, tenemos que puede ser definido judicialmente "...como una secuencia o serie de actos en que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión".(5) Sin embargo todos esos actos constituyen una unidad y por lo que respecta a la progresividad de los mismos no es proceso sino procedimiento; y lo que caracteriza al proceso es su fin que consiste en la emisión de un fallo para decidir un conflicto con autoridad de cosa juzgada.

También se define al proceso como "...un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una --

(5). Couture, J. Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires. Ediciones Depalma, 1970. 3a. Edición reimpresa. Págs. 121 y 122.

ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimir--
lo".(7).

De la definición anterior, analizándola encontramos con que, los actos del estado son jurisdicción, "...el proceso supone el ejercicio de la actividad jurisdiccional del estado".(8) los actos de las partes es acción recíproca sea la acción del actor y la del demandado, y la actividad de los terceros que auxilian al juez o a las partes, que pueden ser los testigos o peritos, y a los que se les ha dado por llamar ajenos a la relación substancial porque la sentencia que se llega a dictar en última instancia no afecta en su esfera jurídica.

Entendido al proceso como una unidad, ahora para poder comprender su contenido, se observa en dicha unidad una relación jurídica, la que se refiere "...al vínculo que la norma de derecho establece entre el sujeto del derecho y el sujeto del deber".(9) es decir, son las relaciones que se establecen entre las partes y los órganos jurisdiccionales o bien entre las propias partes, dentro de la ley; pero no hay que perder de vista que no obstante -- que esos vínculos puedan ser muchos, el proceso continúa siendo una unidad y una relación jurídica. Además también se llama proceso a los papeles o documentos donde se consignan los actos judiciales de las partes y órganos de jurisdicción, esto es al expediente judicial.

El proceso cumple con dos funciones que se encuentran en igualdad de plano, una privada y otra pública. Privada porque si está vedado a los particulares hacerse justicia por su propia mano, y por el contrario por medio del proceso, se les concede la acción para obtener la satisfacción de su interés legítimo. Y es que al individuo si no tuviera la seguridad de la existencia de un instrumento del derecho que le da la razón cuando la tiene y le hace justicia cuando la requiere, su creencia en el derecho habría desaparecido. Ahora bien, la función pública del proceso, consiste precisamente en ser una

(7). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 111.

(8). Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Op. Cit. Pág. 120.

(9). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 122

garantía del derecho, en otras palabras, con el proceso en aplicación el derecho se vuelve positivo, es decir, que se le da vida efectiva al derecho.

Generalmente todo proceso se divide en dos etapas, de instrucción y de juicio, independientemente de que exista en el juicio juez instructor o no, siempre habrá en el proceso el momento de la instrucción ya que existirán procesos que cuenten con un juez instructor, situación que entonces dará mayor énfasis a la etapa de la instrucción, pero no obstante las posiciones antes citadas, se sostiene la existencia en el proceso de las dos etapas de referencia. Tampoco hay que confundir la instrucción procesal con la instrucción o averiguación previa, porque aunque si bien es cierto que ambas se ejercen por órganos del estado, también lo es que la primera se da en el seno mismo del proceso y la segunda no, la cual sólo tiene por objeto la investigación a la persecución de los delitos o delincuentes con el fin de allegarse de elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, en donde una vez ejercida entonces sí se podrá hablar de una etapa de instrucción procesal, misma que finalmente se presenta en todo proceso. Es pues la etapa de la instrucción procesal, en donde se reúnen todos los actos, tanto los del tribunal, como los de las partes y de los terceros ajenos, o sea que es el momento en donde se presentan las acciones, excepciones, pruebas y defensas de las partes, a través de los cuales posteriormente se precisará el contenido del debate, con una sentencia, momento último al que le corresponde la segunda etapa del proceso que es la del juicio. En consecuencia, la existencia de las dos etapas de instrucción y juicio en el proceso, no sólo son aplicables a los procesos civil o penal sino también al fiscal, administrativo, la boral, etc.

Es la instrucción "...toda una primera fase de preparación, precisamente por eso se llama instrucción, para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas, y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidades de dictar la sentencia".(10)

(10). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 116.

Ahora bien, desde un punto de vista analítico la instrucción como -- primera fase del proceso se encuentra integrada de la siguiente manera: A su vez se subdivide en etapas, postulatoria, probatoria y preconclusiva.

Se comprende dentro de la etapa postulatoria, las afirmaciones y negaciones que las partes hacen sobre sus pretensiones y resistencias, además de las manifestaciones que formulan en razón de lo que más conviene a sus intereses, aduciendo los conceptos de derecho en que fundan sus peticiones, -- concluyendo dicha etapa, cuando ha quedado bien precisada la materia sobre la que ha de probarse, alegarse y sentenciarse.

La etapa probatoria a su vez se subdivide en lo que se llama ofrecimiento de pruebas, acto a cargo de las partes, que ofrecen al tribunal las diversas pruebas, documentales, testimoniales o periciales, etc, que ven relacionadas con los hechos, pretensiones y defensas que hayan argumentado; -- también dentro de la etapa probatoria se encuentra la subdivisión que corresponde a la admisión de la prueba, que es facultad del tribunal el admitirlas si son idóneas para acreditar el hecho, o bien rechazarlas si las pruebas se presentan fuera de los plazos establecidos, o no resultan ser las idóneas; -- otro momento también dentro de la fase probatoria es la concerniente a la -- preparación de la prueba, que reviste un carácter mixto por el personal que interviene, ya que son actos del tribunal, auxiliados muchas veces por las mismas partes y elementos del mismo tribunal, por ejemplo la citación de un testigo para el desahogo de la prueba respectiva; y finalmente la última fase que integra la etapa probatoria es la que se refiere al desahogo de la -- prueba, consistiendo ésta en las posiciones referentes a las preguntas, respuestas y repreguntas que se den frente al tribunal, cuando se trata por ejemplo de una confesional, no teniendo mayor trascendencia el desahogo de las -- pruebas documentales públicas porque éstas se desahogan por su propia naturaleza, sólo con el hecho de exhibirlas. Sin embargo cabe hacer notar que la -- valoración de las pruebas no queda comprendida dentro de la etapa probatoria, ya que la convicción que puedan producir los medios probatorios deben argumentarse en la sentencia que es la segunda etapa del proceso que corresponde al juicio.

Finalmente, se encuentra la etapa preconclusiva, la que no se presenta en el proceso civil, pero sí en el penal en donde generalmente las partes

formulan sus alegatos, la acusación por parte del Ministerio Público que presenta sus conclusiones acusatorias o absolutorias y la defensa sus conclusiones absolutorias normalmente, consistiendo tanto los alegatos como las conclusiones en el resumen de evaluación de lo sucedido en las dos etapas anteriores, la postulatoria y la probatoria; es decir, que la parte hace del conocimiento del juez lo que ella y su contrario han afirmado, negado o aceptado y cuales de las afirmaciones y pretensiones se han probado con las pruebas ofrecidas, para de esta manera entre lo afirmado y lo acreditado, se diga al juez a manera de petición cuál debe ser el sentido de la sentencia a pronunciar. De ahí que sea de verdadera trascendencia, la elaboración de los alegatos pues de ellos depende que se obtenga una sentencia favorable o no. (11)

Procedimiento.

Es bien sabido que el proceso es el mejor método para resolver un conflicto, dadas las características de imparcialidad y fuerza de sus decisiones que en un momento dado van respaldadas por el mecanismo coactivo del estado, sin embargo su cauce, desarrollo o desenvolvimiento ha sido materia de críticas en razón de que en muchas obras se habla del proceso sin tomar en consideración el procedimiento, elemento que aunque no forma parte de los conceptos fundamentales de la disciplina procesal como lo son la acción, jurisdicción y proceso, es de tomarse en consideración a fin de no dejar trunco el análisis de la técnica por la que se conduce el proceso, que en conjunto viene a formar parte de un todo.

El Profesor Alcalá Zamora, da las siguientes acepciones de el término procedimiento: '1.-Sinónimo de juicio; 2.-Designa una fase procesal autónoma y delimitada respecto del juicio con que se entronca; 3.-Sinónimo de apremio; 4.-Despacho de la ejecución en el juicio mercantil; 5.-Diligencias, actuaciones o medidas; 6.-Tramitación o substanciación total o parcial'. (12)

Sin embargo, proceso y procedimiento definitivamente no son lo mismo y aunque muchos autores, los tratan como sinónimos es necesario dejar bien claras sus diferencias; "El proceso se caracteriza por su finalidad ju-

(11). Ibidem. Pags. 115 y 117.

(12). Paullaras, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México. Editorial Porrúa, S.A., 1981. 13a. Edición. Pág. 135.

jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento que puede manifestarse fuera del campo procesal cual sucede en el orden administrativo o legislativo se reduce a ser una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".(13)

Luego entonces, el procedimiento es procesal, "...cuando esta es elaborado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran el proceso, ya que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación substancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto convertida para dirimirlo o resolverlo".(14)

"...el procedimiento es una sucesión de actos; el proceso es la sucesión de esos actos apuntada hacia el fin de la cosa juzgada".(15)

Si bien es cierto que todo proceso presupone la existencia de un litigio, también lo es que el proceso se desarrolla a través de un recorrido, (procedimiento) que se constituye con una gama de actos y hechos procesales, efectuados formal, espacial y temporalmente. El procedimiento entonces al igual que otros conceptos fundamentales de la ciencia procesal como son el litigio, la sentencia y esporádicamente la ejecución, siempre los encontraremos presentes dentro de un proceso; debiendo tener siempre en mente que el proceso necesita inevitablemente de un procedimiento, más sin embargo, no todo procedimiento será un proceso.

En el lenguaje forense dice Rafael de Pina que "...el procedimiento se llama también rito".(16) El cual varía según sea el proceso, oral, escrito o mixto; y que comúnmente el "...procedimiento expresa manera de hacer, la serie de reglas técnicas, legales, etc. que regulan una determinada actividad humana".(17) En la práctica legal se ha llegado a confundir este con-

(13). Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Op. Cit. Pág. 116.

(14). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 222.

(15). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 202

(16). De Pina, Rafael. Principios de Derecho Procesal Civil. México, D.F. Librería Herrera Editorial, 1957. 2a. Edición. Pág. 60.

(17). Ibidem. Pág. 61.

cepto con los de juicio, de pleito y proceso, llegando a utilizarse equívocamente como sinónimos, sin embargo el vocablo procedimiento tiene un significado concreto al referirse específicamente a la forma externa de un proceso, al modo en que la ley prevee las actividades procesales; pero independientemente de que proceso y procedimiento sean términos totalmente distintos, - existe una estrecha relación entre ambos, en virtud de que el procedimiento es la forma en que se manifiesta el proceso o bien las etapas de que consta el proceso es lo que viene a integrar el procedimiento.

Es pues el procedimiento de índole formal y el proceso de fondo, y aunque el proceso se exterioriza a través de un procedimiento, se ubican dentro del mismo las relaciones que entre partes (juez y partes) se suscitan durante la substanciación del conflicto; inclusive un sólo procedimiento puede ser suficiente para ventilar varios procesos y por el contrario varios procedimientos pueden ser empleados para procesos idénticos.

El procedimiento, conducto por el cual se desenvuelve el proceso, se reduce a una sucesión de actos y hechos que guardan entre sí una triple vinculación: 1.-Cronológica, en virtud de sucederse esos actos o hechos de manera progresiva y en un determinado tiempo; 2.-Lógica, toda vez que esos actos o hechos guardan una relación entre sí a manera de presunciones y consecuencias; y 3.-Teleológica, porque los actos o hechos se interrelacionan por el fin común que persiguen. Afirmando por lo tanto que constituye el procedimiento una norma de la actuación por ser el método para la realización de la secuencia de los actos producidos dentro del proceso.

Hay que saber distinguir que el conjunto de actos que se efectúan para resolver un litigio, es lo que se conoce como proceso, y por el contrario el orden y la realización de esos actos es lo que pertenece al llamado procedimiento. Pese a que esta distinción resulta muy somera, es necesario evitar incurrir en una identificación entre ambos conceptos, como suele suceder al emplearlos indistintamente; debiendo en consecuencia tener siempre presente que el proceso es un todo, que se forma con un cúmulo de actos pro-

casales, que nacen con la presentación y admisión de la demanda y fenecen -- cuando termina en cualquiera de las formas establecidas por la ley; el procedimiento es la manera como se va desarrollando el proceso, los trámites por los cuales debe transitar, la forma de substanciarlo, con una o más instancias, con o sin período probatorio y así sucesivamente.

A todo el procedimiento que se sigue para resolver un litigio o bien tan sólo a la parte resolutive de dicho procedimiento, se le ha dado en llamar juicio a fin de estar acordes con la legislación procesal vigente.

Jurisdicción.

El vocablo jurisdicción "Desde el punto de vista etimológico, viene de dos palabras latinas: ius, derecho, y dicere, decir, o sea, decir el derecho".(18)

D' Onofrio define a la jurisdicción como 'la facultad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con efecto obligatorio para las partes y en relación al objeto de tal declaración y de efectuar todo cuanto la ley, le ordena o le comiente para realizar tal fin'.(19).

Chiavenda define a la jurisdicción diciendo que: 'Es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la substitución, por la actividad de los organos públicos, de la actividad de los particulares o de otros organos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea de hacerla practicamente efectiva'.(20)

Ugo Meccia, sostiene que jurisdicción es la actividad con que el Estado, a través de los organos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, que tutela concede una norma a un interés

(18). Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. México. Editorial Porrúa, S.A., 1965. 2a. Edición. Pág. 5.

(19). Ibidem. Pág. 5.

(20). Ibidem. Pág. 5.

determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de su fuerza coactiva, - en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuyo protección está igualmente declarada'.(21)

"Jurisdicción es la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida".(22)

"La jurisdicción puede definirse como la actividad del estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto".(23)

Couture define a la jurisdicción como la "...función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".(24)

Para el Profesor Gómez Lara, se entiende a la jurisdicción como "... una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos -- que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo".(25)

En la definición anterior el Profesor Gómez Lara, emplea dos términos que son conocidos o estudiados primordialmente en la Teoría General del Estado, conceptos que son el mismo estado y la soberanía; entendiendo al estado como el ente abstracto que crea e impone un orden jurídico; noción que va tomada de la mano con el vocablo de soberanía, porque ésta se refiere al poder de crear e imponer ese orden jurídico, criterio último basado desde un

(21). Ibidem. Pág. 5.

(22). Ibidem. Pág. 5.

(23). De Fina, Rafael. Op. Cit. Pág. 103.

(24). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 40.

(25). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 101.

punto de vista lógico-jurídico y no un ideológico que algunos pensadores le dieran, tratando de encontrar el origen de la soberanía.

El vocablo jurisdicción en el campo jurídico tiene varios significados, entre los que nos encontramos a la jurisdicción como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público y como función pública de hacer justicia.

La primera de estas acepciones tal y como se nos presenta, se puede llegar a entender como el área concretamente delimitada sobre la cual se actúa o se debe actuar; en la segunda como claramente se observa existe una confusión trenzada entre la competencia y la jurisdicción, a tal grado de que hasta antes del siglo XX se llegaron a emplear dichos vocablos indistintamente, sin embargo para comprender esto, es necesario dejar bien claro que la competencia es una parte o fragmento de la jurisdicción que constituye un todo, por ejemplo un juez puede no tener competencia, pero siempre tendrá jurisdicción, o bien puede tener competencia, además de la jurisdicción; en consecuencia, no hay que olvidar que la competencia es la facultad que se concede al órgano jurisdiccional, específicamente para conocer sobre cierto sector jurídico, tomando en consideración su cuestión jerárquica y geográfica además de la importancia del asunto.

Ahora bien, la acepción de jurisdicción como poder, se entiende en razón de la investidura o jerarquía de ciertos órganos del sector público, inclusive hasta puede calificarse como un concepto de carácter formal, dado que su interpretación no trasciende cuestiones de fondo, quedando únicamente ante una situación de potencialidad en razón de la fuerza con que se halla jerárquicamente.

Finalmente se encuentra el concepto de jurisdicción como función, considerado como el más cercano a la llamada función jurisdiccional, que encierra cierta similitud con la función judicial, y aunque es bien cierto que no toda la función del poder judicial es jurisdiccional por ejemplo la jurisdicción voluntaria, también lo es que hay función jurisdiccional a cargo de otros órganos distintos a los judiciales.

En consecuencia, ¿cuándo podremos decir que estamos en presencia de una función jurisdiccional?, para poder llegar a ello es menester pues que analicemos el acto jurisdiccional y sus elementos de: forma, contenido y función. Los elementos de forma son las partes, actor demandado, ocasionalmente los terceros, el juez o jueces del estado y el procedimiento; sin embargo -- hay que tener cuidado con este elemento formal cuando se quiera calificar un acto de jurisdiccional, ya que se puede estar en presencia de todo un procedimiento revestido de la formalidad anteriormente citada, pero puede carecer del contenido de la jurisdicción lo que lógicamente obstruiría para que se le considerará jurisdiccional. Por ejemplo "...el proceso simulado que es -- una pura forma, sin contenido ni función lícitos propios".(26) También el -- arbitraje, etc. Pero por el contrario puede suceder que se esté en presencia de un acto procesal sin forma, cuando tienen autoridad de cosa juzgada, por ejemplo el juicio en rebeldía. Por lo tanto no es determinante el carácter formal en un acto jurisdiccional.

El elemento contenido de la jurisdicción puede entenderse como un -- conflicto que trasciende jurídicamente y cuya resolución es capaz de adquirir la autoridad de cosa juzgada. Es pues la cosa juzgada el elemento medular de la jurisdicción, por lo tanto un acto no es jurisdiccional si no adquiere la autoridad de cosa juzgada y por el contrario si la adquiere será jurisdiccional; sin embargo es además parte de la cosa juzgada y por consecuencia de la jurisdicción el elemento coacción o ejecución de las sentencias de condena ejecutables.

Por otra parte, el último de los elementos del acto jurisdiccional, es la función, la que para entenderla es necesario decir antes que, es una -- de los objetivos del estado dirimir o solucionar controversias que se le presentan, actividad sin la cual no podría concebirse; ahora bien, generalmente a las partes en conflicto se les ha prohibido el hacerse justicia por su propia mano, porque jurídicamente se les ha dotado de acción y al estado del deber de la jurisdicción; más excepcionalmente puede darse el caso de que un individuo en contienda se haga justicia por sí mismo, como por ejemplo en la "Legítima defensa penal, Retención de equipaje,...Robo fantástico". etc. (26bis) Formas autotutelares que ponen fin a un conflicto de intereses, por intervención de una de las partes y de manera extrajudicial. Entre la cosa juzgada y

(26). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pag. 35.

(26) Bis. Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pág. 34.

el derecho positivo existe una relación que va sólo de medio a fin, comprendiendo a la cosa juzgada como el medio de descubrir la incertidumbre del derecho y como forma de hacerlo coactivo en los casos de desobediencia u omisión. En resumen, la característica de irrevocabilidad que se da a las decisiones judiciales con la autoridad de cosa juzgada, no se encuentra en ningún otro acto del poder público, ya que "...una ley puede ser derogada por otra ley, un acto administrativo revocado por otro acto administrativo..."(27) -- sin embargo una sentencia con el carácter de cosa juzgada ya no puede ser revocada ni reemplazada por otra sentencia. La cosa juzgada no es un fin de la jurisdicción porque de lo contrario se estaría limitando de los propios fines del estado, los que realmente son: "...la justicia, la paz, el orden, la seguridad, etc..."(28)

La decisión sobre un conflicto es común al juez y al jurista, quienes adecuan la norma abstracta al caso concreto y su actividad se puede equiparar a la que realiza el abogado cuando al emitir una opinión sobre un asunto jurídico, ambos estudian la norma abstracta y su resultado ficticio para concluir que efectivamente es la adecuación de esa norma abstracta al caso concreto, sólo que en este caso la diferencia que presenta una y otra actividad estriba en la fuerza que actúa sobre las partes la determinación del juez que es vinculativa, es decir, que esa determinación es obligatoria porque proviene del órgano que la emite, que es nada menos que el estado a través de cuyo imperio se resuelven los conflictos, vinculación que no se queda en una mera expectativa sino que es efectiva porque en caso necesario hasta se llega a emplear la coacción a fin de reestablecer la norma abstracta violada o ignorada por una de las partes. La actividad jurisdiccional tiene su base en una controversia suscitada entre partes, la que se debe resolver en forma vinculativa por alguien que tenga bastante poder, al grado de que su decisión en un momento dado tenga carácter obligatorio.

Sin embargo, en virtud de que una resolución es el punto último donde desemboca la función jurisdiccional del estado resulta que una vez pronunciada ésta, es creadora de nuevas situaciones jurídicas ya que como consecuen-

(27). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 39.

(28). Idem. Pág. 40.

cia de ella se induce al obligado a cumplir con cierta conducta que voluntariamente no quería acatar y es que precisamente antes de dictar una sentencia, la situación que impera entre las partes es meramente subjetiva en razón de que quién sabe que es titular de un derecho y aún más que el obligado lo está violando, no puede consecuentemente constreñirlo para que cumpla con ese deber; es entonces con la sentencia que se hace respetar un derecho a través de la sanción que corresponde siempre a la norma, originando así una nueva situación jurídica.

Por lo anteriormente expuesto se desprende que hay cierta afinidad o aceptación con respecto de los conceptos que sobre jurisdicción determinan, tanto Redenti como Calamandrei, pues como dijera el primero muy acertadamente, que lo que diferencia a la función jurisdiccional de las otras funciones del estado, es la aplicación de sanciones que a aquélla corresponde, y el segundo al afirmar que la jurisdicción funciona como una garantía, efectivamente porque se encuentra encaminada a garantizar la exacta observancia del derecho objetivo.

"La función jurisdiccional en su eficacia es pues, un medio de asegurar la necesaria continuidad del derecho. Y el derecho a su vez, es un medio de acceso a los valores que son, eso sí, los que merecen la tutela del Estado". (29).

Entiéndase que jurisdicción no sólo implica facultades, sino también deberes de los órganos del estado, los que también son seleccionados para -- ejercer la acción jurisdiccional, siendo estos generalmente del poder judicial, pero también puede asignarse función jurisdiccional a otros órganos -- distintos de los ya citados, requiriéndose de estos órganos que han de ejercer dicha acción, la idoneidad que se traduce en imparcialidad, debe entonces el juez ser imparcial; la jurisdicción se produce mediante un proceso el que se comprende como una relación jurídica continua en donde hay posibilidades igualitarias de defensa y de prueba para ambas partes a efecto de obtener

una justa decisión susceptible de cosa juzgada, en la inteligencia de que no todo conflicto es un proceso exigiendo para el caso concreto el proceso jurisdiccional, la bilateralidad de las partes, la garantía de ser escuchados éstas en juicio y las posibilidades de probar ambas la verdad de sus posiciones. La función jurisdiccional es la exacta garantía de la aplicación del de recho vigente.

"No toda función jurisdiccional supone la existencia de un conflicto".(30) Sin embargo pueden ser necesarias las intervenciones jurisdiccionales cuando son determinadas por la ley.

La función jurisdiccional son pues, actos del estado encaminados a la aplicación de una ley al caso concreto, culminando la función jurisdiccional con la sentencia, situación que ha dado origen a muchas polémicas en razón de que algunos autores consideran a la sentencia como jurisdiccional y otras que ya no entra dentro de los actos jurisdiccionales, sin embargo la doctrina ha sostenido que la sentencia sí es jurisdiccional porque es precisamente la aplicación de la ley a un caso concreto. Por otra parte, al hablar de que la función jurisdiccional puede no ser estatal, implica que son conductas legislativas o administrativas no estatales, pero al aceptar esta existencia, se trataría de formas semejantes a las verdaderas funciones estatales, mismas que una vez producidas presuponen el imperio de las autoridades que las producen, por eso al hablar de tribunales con jurisdicción pero sin imperio, sería hablar de función jurisdiccional a medias.

Se sabe que al estado para el mejor cumplimiento de sus funciones, es é revestido de una soberanía, poder, señorío, potestad, etc, luego entonces si es el estado al que le corresponde el ejercicio de la función jurisdiccional, para actualizar la norma jurídica violada o desconocida por el particular, se entiende en consecuencia implícita que la soberanía del estado se extiende a la jurisdicción; por lo tanto la función jurisdiccional actúa con los siguientes caracteres: 1.-Administra justicia; 2.-Cuenta con facultades

(30). Ibidem. Pág. 43.

decisorias a través de una sentencia; 3.-Posee el elemento coacción, para hacer valer su voluntad soberana ante aquéllos que se encuentran renuentes.

Por otra parte, la doctrina contempla como caracteres de la jurisdicción, además de la facultad decisoria y el elemento coacción ya mencionados, el de la documentación, pues es imprescindible que todo lo actuado por el órgano jurisdiccional tenga fé pública, correspondiendo en un proceso al Secretario dar fé de las actuaciones que se practiquen; también considera caracteres importantes de la jurisdicción, el órgano especial (jurisdiccional) diferente de los otros que ejerce las demás funciones del estado; la igualdad de las partes y un procedimiento preestablecido tendiente a garantizar la libertad de los individuos y la autonomía del juez.

9).- La Función Jurisdiccional y La Función Administrativa.

A continuación analizaremos, brevemente, las funciones del órgano -- jurisdiccional y del órgano administrativo, por considerarlas de gran importancia dada la proyección que ambas tienen en el ámbito jurisdiccional.

Se dice que para poder determinar la diferencia entre función jurisdiccional y función administrativa, principalmente habrá que observar la posición del juez y del administrador frente al derecho, teniendo como resultado que, efectivamente el juez persigue como finalidad la observancia del derecho por los otros o a los otros, por el contrario el administrador toma al derecho como un medio para satisfacer sus intereses de carácter social, y lo considera como un freno a su propia actividad; por otra parte la función jurisdiccional se presenta con el carácter de una extrema ratio reservada por el estado para hacerla valer al momento en que sea quebrantado el derecho, y muy atinadamente el Profesor Ehrhovenda lo llamado a ésta jurisdicción secundaria; la administración por el contrario ha sido considerada como actividad primaria, toda vez que dentro de los límites que marca la ley ante todo está primero el satisfacer sus intereses propios.(31).

(31). Calamandrei, Piero. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Según el Nuevo Código. Buenos Aires. Editorial Depalma Buenos Aires, 1943. -- Pág. 110.

Un ejemplo en donde se hace difícil la distinción, pero proyecta la aplicabilidad del carácter diferencial anteriormente visto, es el de la ejecución forzada que originalmente se consideraba como conducta no jurisdiccional sino administrativa. Sin embargo los actos de ejecución que efectúa la administración con intereses sociales, resultan totalmente opuestos a los de la ejecución forzada jurisdiccional, dado que en la ejecución administrativa se da la hipótesis de la observancia a un precepto primario encaminado al órgano administrativo, del cual exige determinada conducta y por el contrario en la ejecución jurisdiccional, generalmente se presupone la no observancia de un precepto primario dirigido a un obligado, interviniendo la autoridad judicial a través de medios equivalentes para evitar la inobservancia ajena.

También en el caso de la jurisdicción voluntaria ha sido considerada como función administrativa, en razón de la substancia administrativa que -- posee, pero al ser ejercida por órganos judiciales, se determina como actividad jurisdiccional y de ahí su errónea denominación de jurisdicción voluntaria; porque tomando realmente el concepto de jurisdicción al lado de la conducta efectiva que se realiza la jurisdicción administrativa resulta que -- se está en presencia de la administración pública del derecho privado, ya -- que la jurisdicción voluntaria no es más que función administrativa ejercida por órganos judiciales.

No obstante que este tema ha sido estudiado por tratadistas desde di versos puntos de vista a través de disciplinas diferentes, no se ha llegado a establecer con exactitud una línea divisoria entre la función jurisdiccional y la administrativa.

Los órganos de la jurisdicción administrativa hoy por hoy, en el desarrollo de sus conductas y por las garantías que ofrecen, se asemejan cada día más a la actividad desarrollada por los órganos típicamente jurisdiccionales, situación que dificulta la delimitación entre las funciones administrativa y jurisdiccional, pero que no puede abandonarse por la importancia -- que tiene en la esfera del derecho.

Chiovenda señala como característica de la función jurisdiccional, -- que es la sustitución (sic) de una actividad pública a una actividad ajena --

tanto en el período de conocimiento como en el de ejecución, el órgano jurisdiccional desarrolla una actividad de carácter público, no ya en representación de otros, sino en lugar de otros. Esto, dice Chiovenda, falta en la administración. Administrar, añade, es una actividad autónoma, impuesta directa e inmediatamente por la ley a los órganos públicos;...'(32)

'Carnelutti reconoce que entre la función procesal y la función administrativa existe un aspecto común en cuanto ambas tienden a la satisfacción de intereses públicos. La diferencia se funda a su juicio, en la distinción entre el interés (público) en la composición de los conflictos y el interés (público) en conflicto; entre los intereses (públicos) externos y los intereses (públicos) internos. La función procesal mira a satisfacer el primero; la administración a desarrollar los otros; la función administrativa se cumple en el conflicto; la procesal opera sobre el conflicto'.(33)

Se puede decir que ambas funciones coinciden en el fondo pero difieren en cuanto a la finalidad.

Carnelutti no está de acuerdo con el criterio sostenido por Chiovenda es decir, que considera que no es cierto que la actividad jurisdiccional -- substituya a la actividad privada, en virtud de que el juez juzga sobre las partes pero no en lugar de ellas, luego entonces al ejecutivo no realiza la obligación en lugar del obligado sino que externa su voluntad contra el obligado. Además el juez no forma parte en conflicto, por el contrario la administración sí entra dentro del conflicto; y representa para él la función -- procesal de manera esquemática un triángulo en el cual el juez se encuentra en la cúspide y las partes en conflicto en los dos extremos inferiores, por el contrario la administración la contempla formando una sola línea recta en donde en un extremo se localiza la administración que en defensa de sus intereses actúa como parte y en el otro extremo el particular frente a ella.

(32). De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho -- Procesal Civil. México. Editorial Porrúa, S.A., 1979. 13a. Edición. -- Pág. 73.

(33). Ibidem. Pág. 73.

Docco dice '...que la distinción entre la actividad administrativa - y la jurisdiccional estriba en que mientras que en la primera el Estado persigue directamente sus intereses en cuanto pueden ser directamente perseguidos, en la segunda interviene para satisfacer intereses de otro, que han que daco sin satisfacción y que no pueden ser perseguidos directamente'.(34)

'Para Calamandrei, la diferencia entre el acto del juez y el del administrador, parte según la posición en que se encuentren frente al derecho, este autor sostiene que mientras la finalidad del juez es la de hacer observar el derecho a los otros, y por consiguiente, la observancia del derecho - es la finalidad del acto jurisdiccional, el administrador considera al derecho como un límite puesto a su propia conducta, y la observancia del derecho es para él solamente un medio de conseguir sus fines de carácter social'.(35)

'En tanto que la actividad jurisdiccional dice Calamandrei ofrece el carácter de una extrema ratio guardada en reserva por el estado para ponerla en obra sólo cuando el derecho sea transgredido, la administración es siempre una actividad primaria en el mismo sentido en que lo es la actividad particular que negocia dentro de los límites establecidos por la ley, para satisfacer los propios intereses'.(36)

'Jellinek pretende establecer una distinción precisa entre los conceptos de administración y jurisdicción afirmando que la jurisdicción fija - en los casos individuales el derecho incierto o cuestionado, o las situaciones e intereses jurídicos, en tanto que la administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, o dentro de los límites a éstas, valiéndose de medios que ante una investigación honda aparecen como un sistema complejo'.(37)

En consecuencia, se puede decir que independientemente de que ambas funciones tienen como común denominador la satisfacción de intereses públicos, su diferencia estriba en que la composición de los conflictos correspon-

(34). De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Op. Cit. Pág. 74.

(35). Ibidem. Pág. 74.

(36). Ibidem. Pág. 75.

(37). Ibidem. Pág. 75.

Pocco dice '...que la distinción entre la actividad administrativa - y la jurisdiccional estriba en que mientras que en la primera el Estado persigue directamente sus intereses en cuanto pueden ser directamente perseguidos, en la segunda interviene para satisfacer intereses de otro, que han quedado sin satisfacción y que no pueden ser perseguidos directamente'.(34)

'Para Calamandrei, la diferencia entre el acto del juez y el del administrador, parte según la posición en que se encuentren frente al derecho, este autor sostiene que mientras la finalidad del juez es la de hacer observar el derecho a los otros, y por consiguiente, la observancia del derecho - es la finalidad del acto jurisdiccional, el administrador considera al derecho como un límite puesto a su propia conducta, y la observancia del derecho es para él solamente un medio de conseguir sus fines de carácter social'.(35)

'En tanto que la actividad jurisdiccional dice Calamandrei ofrece el carácter de una extrema ratio guardada en reserva por el estado para ponerla en obra sólo cuando el derecho sea transgredido, la administración es siempre una actividad primaria en el mismo sentido en que lo es la actividad particular que negocia dentro de los límites establecidos por la ley, para satisfacer los propios intereses'.(36)

'Cöllinck pretende establecer una distinción precisa entre los conceptos de administración y jurisdicción afirmando que la jurisdicción fija - en los casos individuales el derecho incierto o cuestionado, o las situaciones e intereses jurídicos, en tanto que la administración resuelve problemas concretos de acuerdo con las normas jurídicas, o dentro de los límites a éstas, valiéndose de medios que ante una investigación honda aparecen como un sistema complejo'.(37)

En consecuencia, se puede decir que independientemente de que ambas funciones tienen como común denominador la satisfacción de intereses públicos, su diferencia estriba en que la composición de los conflictos correspon

(34). De Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José. Op. Cit. Pág. 74.

(35). Ibidem. Pág. 74.

(36). Ibidem. Pág. 75.

(37). Ibidem. Pág. 75.

de al acto procesal y el interés público en conflicto del administrativo, en otras palabras, la función procesal ejerce sobre el conflicto mientras que la administrativa se cumple en el conflicto. Por otra parte el órgano jurisdiccional no llega a ser parte en el conflicto en tanto que el administrativo sí, en representación de la administración; además, la función procesal generalmente nace a petición o instancia de parte excepcionalmente de oficio y la administrativa generalmente de oficio excepcionalmente a instancia de parte, la finalidad de la función jurisdiccional es conservar vivas en toda su plenitud las disposiciones legales a través de su aplicación y la administrativa tiene como fin la constitución y la prestación de los servicios públicos.

Actualmente la función jurisdiccional está encargada a ciertos órganos específicos del poder público, concretamente al poder judicial, quienes actúan de acuerdo con los principios constitucionales básicos de cada país para la administración de justicia, sin embargo estos órganos no agotan el total de la actividad jurisdiccional, aunque sí la mayor parte.

"Se puede definir al acto administrativo como aquél que, a petición de parte o ex officio, expide un órgano del poder público para reglamentar una ley, para promover a su mejor cumplimiento, para aplicarla a un caso concreto particular o para dirimir una controversia entre partes". (38)

Como se podrá observar, de lo anterior, el acto administrativo tiende al bienestar general, a un mejor desenvolvimiento en los servicios públicos, a la aplicación de la ley a un caso concreto, etc, tendiendo al desarrollo jerárquico para la eficacia de la misma ley y al no constituir cosa juzgada son susceptibles de revisión en la vía jurisdiccional; es pues la ausencia del elemento cosa juzgada, en los actos judiciales no contenciosos que impide incluirlos entre los actos de jurisdicción.

Por otra parte, se han suscitado polémicas sobre si los actos de los jueces referentes a las medidas de apremio o disciplinarias, indispensables para el buen cumplimiento de su función, son de carácter administrativo o --

(38). Couture, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 52.

jurisdiccional; al respecto de una manera concisa y detallada Rafael de Pina da la respuesta, manifestando que, "Actividad jurisdiccional es, a nuestro entender, toda aquella que se dirige a la aplicación del derecho por la vía del proceso y, en consecuencia, ni las medidas disciplinarias ni las de apremio pueden quedar fuera de la esfera de lo jurisdiccional".(39)

En conclusión, la diferencia entre la función jurisdiccional y la administrativa, no obstante la problemática que existe para poderla determinar, se puede sostener que obedecen a la finalidad que se persigue en ambas conductas individualizadas una de la otra; perteneciendo a los actos administrativos el objetivo de la conservación y desarrollo normal de los servicios públicos; y a los jurisdiccionales, el mantener de manera eficaz el orden de legalidad previsto por el legislador.

C).- Relación Procesal.

Corresponde ahora referirnos a la relación que guardan todos aquellos sujetos que intervienen en el proceso, pues si ya nos hemos referido un poco a él y a el órgano encargado de solucionarlo, sería dejar inconcluso el estudio, si no aludieramos a esa relación procesal, por lo que en seguida y muy someramente la trataremos.

El proceso es un conjunto de actividades de las partes, de los defensores, de los encargados de las probanzas y bienes, etc, ya que las partes interesadas aportan sus demandas, los defensores hacen los escritos de comparecencia y discursos, el juez oye, pregunta, ordena y decide, etc, luego entonces esa actividad total es el resultado de la combinación individual de actuar de cada una de las partes que intervienen en ella; sin embargo, no sería nada difícil que esas conductas se dieran y combinarán espontáneamente sólo por la buena voluntad de las partes, mas si así aconteciera se carecería de seguridad, elemento imprescindible para la realización de la función procesal, a lo que el derecho aporta los medios para el logro de tal objetivo, operando de esta manera un círculo de las relaciones entre el proceso y

(39). De Pina, Rafael. Op. Cit. Pág. 119.

el derecho, ya que mientras el proceso sirve al derecho para su formación, - el derecho sirve al proceso para garantizar su desarrollo.

Ese servicio que el derecho proporciona al proceso consiste precisamente en disciplinar las conductas que integran el proceso, delimitando poderes y deberes para las partes que han de intervenir, previniendo o garantizando con ello el buen funcionamiento del proceso, y con este servicio definitivamente que el derecho no abandona su interés general ni su estructura; - un ejemplo de algo que puede perturbar el buen funcionamiento del proceso, - es el de requerir de un testigo para conocer la verdad, pero él puede tener como interés el callar, no comparecer o bien mentir; otro es el del interés público que consiste en que cuando una parte desea interponer una demanda, - manifieste la verdad, pero su interés puede inducirle a decir mentiras, etc, de ahí que por medio del derecho surja la necesidad de constituir a cargo de los individuos que han de intervenir en el proceso, poderes y deberes, con - el fin de obtener, su efectiva realización, luego entonces si el testigo no quiere contestar, se le impone una obligación y a la parte se le atribuye su recíproco derecho. Por lo anterior es así como se constituyen las relaciones jurídicas entre las partes, que por su ingerencia en el proceso, se llegan a denominar relaciones jurídicas procesales; mas es necesario dejar bien claro que dichas relaciones no sólo las integran las partes (actor-demandado) sino que también parte de ellas, los defensores, oficiales, terceros, etc. (40)

El proceso independientemente de que esté formado por un conjunto de actos encaminados a un fin común, constituye una unidad jurídica al igual -- que una empresa no jurídica, o la construcción de un edificio, diferenciándose de éstas por su naturaleza jurídica. Antes de que la demanda pueda ser -- juzgada, se hace necesario estudiarla, produciéndose un estado de pendencia, durante el cual se ignora si es fundada o no la demanda, lo que habrá de investigarse, y por ello precisamente en ese lapso de pendencia las partes, -- actor-demandado, harán valer sus argumentos, existiendo los deberes y dere--

(40). Carnelutti, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Tomo I. Buenos Aires. Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959. Traducción de la obra italiana Instituzioni del Processo Civile Italiano, Quinta Edizione emendata. Pags. 290 y 291.

chos, de ahí que muchos autores como Eskar Büllow, Kohler y otros italianos sostengan la idea de que "El proceso civil contiene una relación jurídica".(41) Idea que tanto en la doctrina como en la práctica le asociaban con la - - - litispendencia, figura que consiste en la pendencia de un litigio con sus - efectos jurídicos.

Ahora bien, independientemente de que puedan las partes tener la razón o no, y hasta que el proceso lo determine, dándosele a una u otra, las partes cuentan durante el proceso mismo con el derecho al pronunciamiento del juez, quien a la vez se encuentra obligado a dárselos, el cual puede -- ser incierto por no saber a cuál de las partes corresponde dicho pronunciamiento favorable; o bien que cada una de las partes tienda a la obtención - de un pronunciamiento favorable, lo que equivale a una mera expectativa jurídica. Por lo tanto el proceso de esta manera presenta dos o más aspiraciones generalmente opuestas, al igual que otras tantas expectativas jurídicas de las partes en atención a sus aspiraciones respectivamente. Por ello que se trate de una relación jurídica.

Chiovenda dice que, "La litispendencia consiste precisamente en esta pendencia de aspiraciones y expectativas; y dura hasta que una parte, en servicio de su propia aspiración, puede pretender un pronunciamiento de la autoridad judicial".(42)

Existen relaciones procesales de conocimiento, de ejecución y conservación o aseguramiento, sea el caso en que se dirija la demanda, ya sea que vaya dirigida a una sentencia, a una ejecución forzosa, o bien a una medida de conservación o aseguramiento respectivamente.

Así pues relación procesal implica el ejercicio de la función jurisdiccional y sus trámites inherentes, vinculados a la iniciativa de las partes, en virtud de que el juez procederá siempre, o al menos la mayoría de -- las veces, a petición de parte existiendo consecuentemente en este tipo de -

(41). Chiovenda, Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Madrid. Editorial Revista de Derecho Privado, 1936. 1a. Edición. Traducción de la 2a. Edición Italiana y notas de derecho español por E. Gómez Orbanaja. Pág. 60.

(42). Ibidem. Pags. 60 y 61.

relación potestades y cargas, potestad equivalente al deber del juez de proveer, y cargas para las partes quienes deberán ejercitar acción a través de la demanda para que el juez pueda proceder, sin embargo no hay que perder de vista que ese poder con que cuenta el juez se encuentra limitado y condicionado por la actividad de las partes.(43)

La relación procesal dice el Maestro Chiovenda, que es autónoma y compleja que pertenece al derecho público, veamos por qué. Es una relación autónoma porque existe dicha relación aún cuando las partes tengan o no la razón fundada en la ley, en virtud precisamente de que esta relación encuentra su fundamento en otra voluntad de la ley, consistiendo en aquélla que obliga al juez a proveer las demandas de los interesados no importando la naturaleza de ellas; pues debe tenerse muy en cuenta que una cosa es la acción y otra es la relación procesal, la primera asiste al particular que tiene la razón, la segunda a todas las partes, es decir, que es fuente de derechos para todos.

Es una relación compleja toda vez que no sólo comprende un derecho o una obligación, sino que son varios los derechos de que se compone claro, -- teniendo entre ellos un fin común, que recopila en uno solo todos los actos procesales. Y finalmente se dice que es una relación perteneciente al derecho público, en virtud de que emana de normas reguladoras del orden público. La relación procesal en el fondo cuenta básicamente con un deber que recae en el juez o en cualquier otro órgano jurisdiccional, mismo que consiste en proveer las demandas de las partes; es pues una tarea del juez el deber de allegarse de todo lo necesario para proveer esto es, oír a las partes, admitirles sus pruebas, o bien admitir o rechazar la demanda de las partes mediante la actuación de la ley.

Esta obligación, forma pues parte de la actividad del juez, pertenece al juez con relación al estado, y se garantiza por la responsabilidad penal y civil del juez que se niega a proveer, inclusive bajo las excusas de obscuridad, contradicción o insuficiencia de la ley; por lo tanto las partes cuentan con el poder jurídico, para poner al juez jurídicamente a proveer.

(43). Calamandrei, Piero. Cp. Cit. Pág. 266.

Por otra parte, la relación procesal posee generalmente tres sujetos; primero el juez u órgano jurisdiccional y segundo y tercero, actor-demandado, en la inteligencia de que ésta es una relación simple, toda vez que nos encontramos con casos en donde se cuentan con más sujetos como demandados al igual que como actores; o bien un tercero puede venir a intervenir en una relación pendiente entre dos personas, solicitando propiamente la actuación de una voluntad de la ley; además también puede acontecer el caso de que se presente la multiplicidad de intereses, como, conviniendo las partes en que en el mismo proceso se conozcan otros bienes o asuntos, solicitando consecuentemente al ejercicio de la ley para ello.

Veamos ahora cómo se constituye o forma la relación procesal. Esta se da desde el momento en que la demanda se hace del conocimiento de la otra parte, en virtud de que aún no se puede constituir cuando todavía no se ha citado o escuchado a la persona contra quien va dirigida dicha demanda; pues precisamente la resolución del juez se basará en el contraste de los intereses opuestos entre las partes, sin embargo de hecho pueda no darse este contraste, pero se hará posible siempre y cuando se haya cumplido con la ley.

También para que pueda nacer el deber del juez de proveer a las demandas, aparte de requerir la existencia de una demanda correcta y bien notificada, que constituyen la relación, se hacen necesarias ciertas condiciones que se denominan presupuestos procesales; ya que no sólo deben existir el juez y las partes reconocidas como sujetos de derecho, esto es, con capacidad para ser parte, sino que además deben de contar con algunos requisitos de capacidad como son, la competencia de los órganos jurisdiccionales, capacidad procesal de las partes hasta el grado de solicitar a nombre propio la actividad de una voluntad de la ley que beneficie a otros, lo que se llama sustitución procesal. Existen ciertas causas que alguna de las partes puede hacer valer para impedir la constitución de la relación procesal, como son - - - litispendencia, compromiso, obligación de intentar la conciliación, de prestar una fianza, de pagar los gastos de un juicio precedente; consecuentemente, si faltan algunas de las condiciones citadas líneas arriba, no ha lugar lisa y llanamente al deber del juez de proveer el fondo de las demandas, sin

embargo no obstante ello, el juez se encuentra obligado a manifestar las razones que tuvo para no proveer, existe entonces aun una relación jurídica. Esta relación procesal más estricta no exige como presupuestos mas que la existencia de un órgano jurisdiccional y de una demanda, sin éstas no es ni siquiera concebible una sentencia que declare no proveer al fondo de la demanda.

Por otra parte y una vez constituida la relación procesal, para que ésta pueda desarrollarse es menester cumplir con otras condiciones, peculiares a cada acto: dos condiciones generales son: 1.-que el órgano jurisdiccional a quien se dirigen los actos, sea subjetivamente capaz, esto es, que no tenga interés personal en el asunto; y 2.-que cuando se requiera la presencia de los procuradores, las partes en verdad estén representadas por ellos.

Podría surgir la duda de por qué estas condiciones aunque se contemplan también como presupuestos procesales, éstos deben ser planteados en el momento de la demanda, y por el contrario estas condiciones se exigen para el desarrollo de la relación procesal, pero su ausencia aunque si bien es cierto que entorpece u obstruye ese desarrollo, también lo es que tal situación no produce la desaparición del proceso.

La relación procesal es constante movimiento, toda vez que mientras que el juez y las partes se mantienen ocupados en lo substancial o fondo del juicio, ellos a su vez se encuentran con su conducta dentro de una relación. De ahí que lo que más interese a las partes y al juez es que esta relación se encuentre bien constituida; es por ello necesario que antes de actuar la ley, admitiendo o rechazando la demanda, el juez analice si se reúnen las condiciones para proceder a ello. Como se podrá observar en el proceso se encuentra implícito un procedimiento preliminar: acuerdo en donde el juez declara admitir o no la demanda, esto es, proceder o no a conocer del fondo del asunto, contenido que definitivamente resulta distinto a la sentencia que resuelve sobre el fondo del caso específico.

La relación procesal se desarrolla pues, con la actividad seriada de las partes y del tribunal contemplada en la ley: generalmente se trata de --

actos jurídicos pero puede darse el caso en que se susciten actos no jurídicos, además de hechos jurídicos. Esta relación procesal puede sufrir alguna transformación ya objetivamente o subjetivamente. Objetivamente cuando varía el objeto del conflicto y subjetivamente en el caso de sucesión de las partes o bien cuando cambia el asunto de un juez a otro; y se interrumpe dicha relación por ejemplo con la muerte de alguna de las partes.

A las dos fases del proceso, conocimiento y ejecución, le pertenecen o corresponden dos relaciones procesales, que al igual que las fases pueden presentarse independientes o bien de manera progresiva. Generalmente la relación de conocimiento finaliza con la sentencia que se emita sobre el fondo del asunto; o bien de manera excepcional "Con la amigable...componenda,...la renuncia a los actos...o la parenteridad..."(44) Concluido el procedimiento con la sentencia, puede seguirle otro procedimiento de oposición, o de apelación, en la inteligencia y como se podrá observar siempre quedará un solo -- proceso, de ahí la distinción tan clara entre el procedimiento y el proceso, siendo aquél tan sólo una fase de este último.

La relación procesal de ejecución se forma con la demanda de una medida ejecutiva, generalmente se hace de manera oral a quien a de ejecutar, no naciendo del conocimiento al contrario, quien se entera por las comunicaciones de que es objeto cuando ya se encuentra en desarrollo la relación procesal de ejecución y el procedimiento mismo de ejecución. Esta relación de ejecución tiene carácter propio, en razón de que proviniendo de una manifestación (título ejecutivo) la certeza de los órganos acerca de la actuación de una voluntad de la ley, ya está formada. Sin embargo hasta que la medida ejecutiva no se llave a cabo de manera total, nos encontraremos en un estado de suspensión, al cual puede ser aprovechado por el deudor pues cuenta con el derecho de oposición ya por ausencia del título ejecutivo o bien no admisión de tal medida, en ciertos casos el deudor es citado como en la relación procesal de conocimiento.

La relación procesal de ejecución también tiene sus presupuestos -- los cuales coinciden en parte con los de la relación de conocimiento y en --

(44). Chiovenda, José. Principios de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Madrid. Editorial Neus, S.A., 1922. Pág. 113.

otros más son especiales, y de una manera total se pueda decir que su desarrollo y fin es semejante al de la relación de conocimiento, su desarrollo - de la relación ejecutiva se efectúa a través de la actividad de los órganos públicos y de las partes.

La resolución que declara sólo sobre la admisión o no de proveer respecto de la demanda, no beneficia ni perjudica a ninguna de las partes, esto es, no les otorga un beneficio a alguna de ellas, ni tampoco les favorece. Se ha discutido sobre si la capacidad para ser parte, mas que ser un presupuesto procesal es una condición de la pretensión, en razón de que si se niega - tal calidad, no hay pretensión. En principio efectivamente tal aseveración - pueda que en el fondo tenga razón, mas sin embargo no hay que perder de vista que no se está negando la acción porque ahí está, sino más bien negando - la existencia de una parte, es decir, la condición para tener o no la razón, encontrándonos consecuentemente en el area de los presupuestos procesales.(45)

Finalmente y sintetizando podemos decir que las condiciones de la acción son aquéllas que tratan o versan sobre el fondo del asunto, mientras que los presupuestos procesales lo hacen en cuanto a la forma, claro de carácter procesal.

La actividad procesal es producto entonces de la colaboración de varias personas, conductas que guardan en cierta manera una sucesión alternativa; y se ha dicho que tales individuos que intervienen en el proceso son por lo menos tres: el órgano judicial de donde emana el fallo jurisdiccional, y las partes (actor-demandado). Sin embargo no resulta tan cerrado este criterio en cuanto a quienes son los integrantes del proceso, en razón de que puede darse el caso, de existir más de dos sujetos como partes (litiskonorcio) o bien pueden surgir terceras personas dentro del proceso, cuando sus intereses son afectados directamente; e inclusive también coadyuvan en el proceso los llamados auxiliares mismos que no resultan perjudicados en su esfera jurídica, pero que su colaboración en el proceso es importante para el conocimiento de la verdad que se busca.

(45). Ibidem. Pags. 114, 115 y 116.

Se encuentran pues esos actos procesales de las referidas partes, entrelazados entre sí constituyendo de esa manera un procedimiento único, pero no solamente por su aproximación espacial y temporal, ni su conexión teleológica, sino además porque cada uno de los actos desde que se inician hasta que concluyen, son el resultado de aquél que les ha antecedido y al mismo tiempo el estímulo para el próximo; esto es, que existe una respuesta para el acto procesal en escena, con su correspondiente consecuencia. Es precisamente a esto lo que se denomina carácter dialéctico del proceso, toda vez que durante la secuela del proceso mismo se presentan una serie de acciones y reacciones, defensas, excepciones y ataques, producidos por cada una de las partes integrantes del proceso.

Además hay que dejar bien claro que el proceso, no únicamente es una serie de actos efectuados por diversos sujetos sino que también es desde el inicio hasta el fin de esta serie de actos, una relación continua entre cada una de las partes que intervienen, las que adecuan su actuación a las formas establecidas por la ley, como efecto y en atención a esa relación personal en que se encuentran una frente a la otra. En entonces por el carácter dialéctico del proceso, que se llegan a entender esos actos de que se compone, como la manifestación externa de una relación jurídica que se sucede entre los individuos del mismo proceso, naciendo así al concepto de relación procesal. (45)

El concepto de relación jurídica no hay que reducirlo tan sólo al tradicional que implica un conflicto subjetivo de intereses previsto por el derecho y en consecuencia la relación que nace debido al bien tutelado por la ley, en favor de una de las dos partes en conflicto con sacrificio de la otra, entre quien es el titular del derecho subjetivo y quien el de la obligación; también es necesario enfocarlo desde un punto de vista más amplio en donde además de ver el sentido jurídico del conflicto de intereses suscitado entre las partes, se observe la disponibilidad de intereses en que en un momento dado se hallan dos o más personas cuando la finalidad que persiguen resulta en común para ellas. Luego entonces aunque si bien es cierto que existen intereses diferentes y opuestos entre las partes, también lo es que ambas

(45). Calamandrei, Piero. Op. Cit. Pags. 257, 258 y 259.

están de acuerdo en que se dicte la resolución jurisdiccional, de ahí que todos y cada una de las partes que intervienen en el proceso sean concurrentes en su actividad, para el logro de aquella finalidad que persiguen. (47)

En conclusión, la relación procesal nace desde el momento en que se presenta la demanda, el juez provee sobre su admisión y se comunica a la persona contra la que se dirige, relación que perdura no obstante que existan intervalos más o menos largos en que se deje de actuar, es decir, no importan las vicisitudes que se puedan presentar a lo largo del procedimiento, ya que hasta en tanto no se de fin o se extinga esa relación, ésta seguirá viva.

(47). Ibidem. Pags. 259 y 260.

2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA COMO FIGURA PARAPROCESAL.

A).- Antecedentes Históricos.

Cada la importancia que en nuestra Hacienda Pública ha representado el impuesto aduanero y por la gran inquietud que se ha mostrado en preservar la Economía Nacional, a continuación haremos brevemente una reseña histórica de los antecedentes procedimentales que en esta materia se suscitaron para el logro de tal objetivo, presuntivamente encaminados a evitar el contrabando que por una parte perjudica al Erario Federal y por la otra la Economía Nacional, claro entre otros factores pero al parecer los más importantes.

Es aproximadamente por el año de 1823, desde donde se tiene conocimiento, de la inquietud que en el Gobierno Mexicano, despertó el problema del contrabando de mercancías, esto es, de la introducción o extracción de objetos al país sin ningún pago o requisito especial, situación que lógicamente iba en detrimento de la Economía Nacional, es por ello que tratando de subsanar el problema, en diversos años, épocas y en atención a las necesidades imperantes del momento se emitieron diversos Ordenamientos de carácter legal, de entre los que veremos algunos que a nuestro juicio fueron importantes de señalar, por su contenido y carácter procedimental.

El 4 de septiembre de 1823, el Congreso Mexicano expidió un Reglamento para la Distribución de Comisos, en donde se establecían penas para aquellos empleados de las aduanas que coadyuvaran a la realización del contrabando, sin que se señalara procedimiento alguno a seguir; penas que en ocasiones se hacían acompañar de alguna otra sanción, como era el caso en que la defraudación excedía de \$500.00, además de la pena a que se hacía acreedor el contrabandista de acuerdo con las leyes, su nombre y delito se publicaban en el periódico, y en caso de reincidencia se le suspendería por cinco años de los derechos de ciudadano y todavía más si volviese a reincidir sería expulso del territorio. (48).

(48). Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. México. Ediciones del "Boletín Bibliográfico" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1973. Pág. 23.

El 8 de octubre de ese mismo año, se autorizaba con el fin de combatir el contrabando, el castigo de toda cosa siempre y cuando constara el hecho.

Y según ley de 16 de noviembre de 1827, se estableció que para los contrabandistas, además del comiso de mercancías se les impondría si era por primera vez, una pena correspondiente a una multa de una quinta parte del valor de la mercancía prohibida, misma que nunca sería inferior de 5.00, dicha pena se duplicaría si se tratara de una segunda ocasión y se triplicaría para el caso de una tercera. (48 Bis)

Cabe hacer notar que en las legislaciones a que se ha hecho mérito, no se contemplaba aún la facultad económica coactiva, debiendo por tanto demandar el pago de las prestaciones fiscales adeudadas, ante el Poder Judicial de la Federación. 'Esta facultad no se introdujo en la legislación tributaria sino hasta la expedición del Decreto de 20 de enero de 1837'. (48)

En el Arancel de fecha 11 de marzo de 1837, en sus capítulos sexto y séptimo, se hablaba de las penas para los importadores fraudulentos, y específicamente en el capítulo octavo, se contemplaba el procedimiento a seguir en todo juicio de comiso de mercancía, en donde aún intervenía una autoridad judicial, quien contaba con un término de 24 horas para dictar sentencia. Se señaló también el recurso de apelación en segunda instancia, agregándose que en los juicios de comiso cuyo valor no excediera de 500.00, las sentencias dictadas por la autoridad judicial eran inapelables; y por el contrario para aquellos juicios de comiso en los que el valor de las mercancías excediera de 12,000.00, se determinó inclusive la tercera instancia, sin perjuicio invariablemente de que todas las mercaderías que cayesen bajo la pena de comiso serían depositadas en almacenes de los aduaneros. (49 Bis)

Nuevamente en la ley Fauta de Comisos de 29 de marzo de 1837, en su artículo 37, se refleja la inquietud del Legislador por acabar con la figura del contrabando, determinando que: 'Todo empleado o funcionario público de cualquier clase, fuere y condición, que auxilie o contribuya a las

(48 Bis). Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Op. Cit. Pág. 49.

(49). Ibidem. Pág. 53.

(49 Bis). Ibidem. Pags. 63, 67 y 68.

introducciones clandestinas, o a sabiendas las tolere, será privado de su empleo o cargo, inhabilitado perpetuamente para obtener otro y castigado con la pena correspondiente al crimen de robo doméstico con abuso de confianza, publicándose su nombre y delito en todos los periódicos oficiales de la República por treinta días consecutivos, quedando además, sus bienes obligados al resarcimiento de los daños y perjuicios que haya causado al Erario'. (50)

No obstante las medidas adoptadas para combatir el contrabando, éste continuaba siendo un problema grave para el Erario Público, y así en un nuevo intento de unificar la legislación aduanera, se pronunció el Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de fecha 30 de abril de 1842, - que sustituyó al de 11 de marzo de 1837, en el que entre sus capítulos se encontraban los referentes a las infracciones y sanciones y el de procedimiento en los juicios de comiso, respecto de los cuales se dice que, por lo que hace a las sanciones aparecieron sumamente duras para los infractores; y por cuanto hace a los juicios de comiso, estos eran de carácter sumario, su procedimiento oral, en donde el juez estaba obligado a dictar -- sentencia en un plazo de tres días. (51)

Por Decreto de 5 de mayo de 1848, se dispone que la entonces Dirección General de Alcabalas se transformaría en la nueva Dirección General de Aduanas Marítimas y Fronterizas y Rentas no estancadas; volviendo después de varios lustros, al primer plano de la administración, la Dirección General de Aduanas, siendo su director el antiguo funcionario de Hacienda José Ignacio Favón. (52)

El 31 de enero de 1856 se expidió la Ordenanza General de Aduanas, en donde por primera vez se tipifican los casos en que se cometía el contrabando, contemplando su artículo 23 lo siguiente: 'Primero.-La introducción clandestina de mercancías por las costas, puertos, riberas de los ríos, o algún punto que no esté habilitado para el comercio extranjero, - excepto en los casos especificados en los anteriores artículos; Segundo.-La introducción de mercancías por los puertos o fronteras sin los documentos - prevenidos en esta Ordenanza o en horas desusadas para evitar el conocimiento (53). Ibidem. Pág. 69.

(51). Ibidem. Págs. 84 y 85.

(52). Ibidem. Págs. 94 y 95.

to de los empleados de la aduana y el pago de los derechos; Tercero.-La de carga, trasbordo o transporte de mercancías en los puertos y fronteras, sin el previo conocimiento de los empleados de la aduana, y sin las formalidades prevenidas en los anteriores artículos; Cuarto.-La internación de mercancías sin un documento que acredite haber sido importados legalmente y pagados todos los derechos designados en la tarifa; Quinto.-La exportación de dinero, metales y productos del país, que expresamente prohibidos o que deban pagar derechos; Sexto.-La importación y circulación de de moneda falsa de cualquier cuño; Séptimo.-La suplantación en cantidad y calidad de efectos que legalmente manifestados pagarían mayores derechos; Octavo.-La disminución en el peso o medida de los géneros, frutos o efectos, siempre que de ésta resultare que se cobrarían menos derechos que los que debía producir la manifestación legal y exacta'. (53)

En el artículo 26 de esta Ordenanza, se establecían las penas para los de contrabandistas, mismas que iban desde la publicación del nombre o de nominación de la casa comercial en el periódico, hasta la nulificación de la firma para todo asunto o negocio con la hacienda pública, e inclusive - privación de la libertad hasta por 10 años, confiscando mercancías e imponiendo multas. Y finalmente en su artículo 29, se aludía a los juicios que se tenían que seguir en caso de de contrabando o fraude.

El contrabando, continuaba siendo un mal incurable no obstante la disposición de 22 de septiembre de 1856, que reglamentó el procedimiento para juzgar a los contrabandistas, en donde en su artículo 10. decía: 'Lue go que ocurra algún caso de contrabando, fraude o falta de observancia de la Ordenanza General de Aduanas, el administrador requería al interesado, a de modo que dentro del término de 24 horas elija entre los dos recursos judiciales o administrativo, que le concuda aquella ley, el que le parezca mejor, y si eligiere el segundo, lo manifestará dentro de aquel término, por escrito, en cuya constancia dará principio el expediente que ha de instruirse....' (54)

Nuevamente con fecha 10. de enero de 1872, se emite el tan esperado Arancel, mismo que vuelve a contemplar en sus artículos 66 y 87, el concep-

(53). Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Op. Cit. Págs. 131, 135 y 136.

(54). Ibidem. Pág. 137.

to del contrabando y sus penas tanto económicas como privativas de libertad a que se hacían mercedores los infractores. (55)

Sin embargo y toda vez que en el Arancel anterior no se había precisado con exactitud el proceso judicial que se seguiría a los individuos -- contrabandistas, con fecha 12 de octubre de 1873 la Secretaría de Hacienda expidió una Circular, en donde se determina cuál será el procedimiento judicial a seguir en los casos de contrabando, fraude o falta de observancia de lo prevenido en la Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de 31 de -- enero de 1855 y Arancel de 1872, ya que en éste último se otorgaba a los ad ministradores de las aduanas, el derecho de apelar en representación de la Hacienda, precepto que se interpretaba erróneamente en perjuicio del erario. (56)

Se observa de lo anterior la inseguridad jurídica que existía en -- esa época en lo referente al contrabando; por ello y oada las erróneas in-- terpretaciones que continuamente se presentaban, el 2 de junio de 1874 la Secretaría de Hacienda, de nueva cuenta emite una Circular en la que se declaró que en razón de que frecuentemente por actuaciones fraudulentas acontecidas en la frontera del norte, los conductores hacían armas contra los -- agentes del fisco, resultando heridos y aún muertos, recurriéndose ante tales hechos a la justicia federal, quien únicamente venía concretándose a -- conocer causas de contrabando. Mientras que los jueces del orden común lo -- venían haciendo con respecto a los daños incidentes por faltas o delitos de -- rivados de la misma acción; dualidad que el Ejecutivo consideró de graves in-- convenientes ya que no era posible que el contrabando se viniera conocien-- do como delito y se hicieran a la vez otras tantas separaciones según las -- faltas o delitos que concurrían con el principal, y al conocer de ello -- dos jueces distintos también se incurria en injusticias por la disparidad -- de apreciaciones que en un momento dado proporcionaba cada uno de los juzga -- doras, separando la causa principal y sus incidencias sussecuentes. Por -- ello y a fin de dar garantía a los agentes del fisco, según esta Circular, se promulgaron las leyes de 14 de febrero de 1826 en la fracción VIII de su artículo 24; la de 21 de septiembre de 1834 en su artículo 14; y el Arancel de 4 de octubre de 1845 en sus artículos 154 a 156. Consecuentemente se ordenó que la autoridad judicial federal conociera de la consignación penal --

(55). Ibidem. Pág. 156.

(56). Ibidem. Pág. 166.

del contrabando y de los delitos incidentales que rodearan a aquél. (57)

No obstante que ya se reconocía que el Arancel de lo de enero de 1872, había sido un avance en materia hacendaria, a la fecha de 1880 ya no cumplía con las exigencias de la época por lo que el 8 de noviembre de 1880 nuevamente se emite otro Arancel, que tampoco satisface las necesidades del ramo, pero que de todas maneras nació a la luz pública y en donde también encontramos al capítulo respectivo a los juicios, los cuales eran el administrativo o el judicial, según el infractor eligiera a cual de los dos se sujetaría, situación que determinaría dentro de un plazo de 24 horas después de recibido en la oficina federal correspondiente. Pero si además había pena corporal por haberse cometido el delito de contrabando o defraudación, el procedimiento invariablemente tendría que ser por la vía judicial. (58)

Observese que en dicho arancel no se tenía ni la menor idea de la diferencia existente entre una infracción y un delito.

Por Circular de fecha 23 de febrero de 1884, y a fin de resguardar los intereses de la hacienda pública, se determinó que: "...en todo juicio de contrabando serían los promotores fiscales los encargados de recabar de las aduanas, contrarresguardos o jefaturas de hacienda respectivas, todos los datos en informes que creyeran conducentes a aquel objeto en causa juicio, cuidando de hacer valer oportunamente los datos que se les proporcionarán; que en defecto de los promotores fiscales en los tribunales de circuito, deberían llevar la representación fiscal los jefes de hacienda y a falta de éstos, los administradores de la renta del timbre, con el fin de que no resultara nugatoria para el fisco la segunda instancia en los casos en que dichos promotores fiscales de los juzgados de distrito, no hubieran apelado en la primera y si lo hubieran hecho los representantes de la hacienda pública." (59).

Pero no obstante esta medida, y posiblemente debido a los defectos legislativos e inclusive de organización, los intereses fiscales ante los tribunales continuaban siendo deficientes.

(57). Ibidem. Págs. 167 y 168.

(58). Ibidem. Págs 185 y 188.

(59). Ibidem. Pág. 173.

El 10. de marzo de 1887, se expidió una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, al parecer la más completa y larga de las expedidas a la fecha, ya que contenía 17 capítulos y 450 artículos. Ordenamiento en el cual por lo que respecta a los juicios, se determinó la división exacta del procedimiento administrativo y judicial, indicándose los ca sos en que se seguirían cada uno de ellos. (60)

El Código de Aduanas de 10. de marzo de 1887 fue substituido por -- una nueva Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas que salió a la luz pública el 12 de junio de 1891 y entró en vigencia a partir del siguiente 10. de noviembre. Ordenanza que siguió los mismos lineamientos que la anterior, sólo que más amplia y más concreta, contenida en "...705 artículos, 47 anexos de modelos de documentos oficiales, la tabla de equivalencias de monedas con el peso mexicano, la tarifa de derechos de importación, las reglas generales para su aplicación, notas explicativas de la ta rifa, constando de 304 párrafos explicativos, el vocabulario o repertorio para la aplicación de la tarifa y la lista de aduanas y secciones aduaneras, autorizadas para funcionar en ese momento". (61).

En esta Ordenanza al procedimiento administrativo y judicial se -- aclaró más e inclusive hasta se señaló términos, prescripción y recursos -- administrativos, además de las notificaciones.

Nuevamente se vuelve a dar vida a la Dirección General de Aduanas, comenzando a funcionar en el edificio de la Aduana de Santiago Tlatelolca -- el 10. de abril de 1900. Y ya funcionando ésta y por lo que respecta a la fase oficiosa del procedimiento, se publicaron dos circulares, la primera de 29 de julio de 1901, que declaraba que no era suficiente que el causante se inconformara con la resolución administrativa, al momento en que ésta se le notificara, sino que era necesario hacer valer dicha inconformidad dentro del plazo legal correspondiente y por escrito. Disposición que se vino a fortalecer con la segunda circular de fecha 2 de agosto de 1901, en la -- que se agregó que si no se presentaba la inconformidad del causante contra la resolución administrativa, dentro del plazo legal y por escrito, se de--

(60). Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Op. Cit. Pág. 203.

(61). Ibidem. Pág. 213.

clararía prescrita toda acción contra el fisco. (62)

El 18 de abril de 1928 surge la Ley Aduanal que viene a substituir la antigua Ordenanza General de Aduanas anterior, cuyos preceptos se vieron contemplados en 768 artículos y 18 capítulos, de entre los cuales se encuentra el relativo al procedimiento para los casos de infracción, en el último de los capítulos. (63)

La nueva Ley Aduanal expedida el 30 de agosto de 1935 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 siguiente, contempló 45 artículos divididos en 18 títulos; localizándose en el décimo quinto lo relativo a los juicios administrativos. (64)

En 1951 se expidió la nueva legislación de aduanas que por muchos años se mantuvo vigente y que habría de regular dicha materia, respondiendo al nombre de Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, que aunque tuvo sus reformas se mantuvo en vigencia hasta junio 30 de 1982, y se integró por 727 artículos con 19 títulos, contemplándose en el título décimo cuarto, capítulo IV, lo referente a los juicios administrativos, del cual más adelante nos ocuparemos precisando con detalle cada uno de sus puntos a seguir.

8).- Desarrollo del procedimiento administrativo en el Código Aduanero de 1951 y sus reformas de 1980.

El juicio administrativo por infracción a disposiciones del Código Aduanero se encuentra integrado por: Instrucción; Resolución; Notificación y Ejecución.

En la instrucción como claramente el precepto lo indica, se trata de formar el expediente en todo aquello concerniente a esclarecer la comisión del precepto violado, esto es de todas aquellas actuaciones que conduzcan a conocer la verdad de los hechos. Expediente que se instruye por los jefes de las aduanas generalmente y que se sujeta a lo previsto por el

(62). Ibidem. Pág. 232.

(63). Ibidem. Pags. 270 y 272.

(64). Ibidem. Pags. 274 y 275.

artículo 598 del ordenamiento invocado.

Enseguida y una vez concluida la instrucción, se procede a emitir la resolución, la cual como tradicionalmente sabemos, se integra por los re su l t a n d o s, consideraciones de derecho y puntos resolutive. Fallo que es re vi s a d o o a petición de parte, en la Dirección General de Aduanas, esto por lo que hace a los juicios seguidos en las aduanas de la República, toda vez que los que se siguen ante la Dirección General de Aduanas con sede en el Distrito Federal son uniuinstanciales, esto es, los fallos que se emiten son en única instancia, y sólo a través de los recursos que establece el Código Fiscal de la Federación puedan combatirse.

El siguiente paso a seguir es la notificación de esta resolución, la que se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por los ar t i c u l o s 617 y 619 del Código Aduanero, personalmente, por exhorto, por edictos o por cédula según el caso específico.

Finalmente se tiene la fase de la ejecución, misma que procede una vez que ha quedado firme el fallo que se emitió, ya sea por conformidad expresa o tácita.

En el ordenamiento legal en cita, en su capítulo IV del título XIV, se localizan las disposiciones relativas a los juicios administrativos, que van del artículo 537 al 629 inclusive.

Empleando la terminología que utiliza el Código Aduanero, el juicio administrativo se inicia con motivo del conocimiento que se tiene sobre hechos que presuntamente violan disposiciones del citado Código, esto es, como los supuestos que consagra el artículo 537 del cuerpo de leyes en mención y que a la letra dice: "Es obligación de los jefes de las aduanas iniciar procedimientos de investigación para el esclarecimiento de infracciones a este Código, en los siguientes casos: I.- Cuando se trate de infracción infraganti; II.- Cuando funcionarios o empleados aduaneros les hagan conocer, en partes oficiales rendidos con motivo de su función datos respecto de reales o -

presuntas infracciones; III.- Cuando medie denuncia, y IV.- Cuando por cualquier medio, el jefe de una oficina aduanera tenga noticia veraz de que se ha infringido o se pretende infringir este Código y existen indicios suficientes para presumir la violación". (65)

Proceda enseguida del conocimiento de dichas presunciones, dictar el acuerdo de incoación, que contempla el artículo 598 del Código Aduanero, en el que se indique el nombre de la persona o empresa en contra de quien se ha de instruir el expediente, y se designa al empleado que fungirá como secretario, señalándose al jefe del departamento u oficina para que legalice con su firma todas las actuaciones que dentro del expediente tengan que practicarse, en representación del Director General de Aduanas o el Administrador; asimismo se ordenará en dicho acuerdo, se lleven a cabo todas las diligencias tendientes a garantizar el interés fiscal presuntamente lesionado, como por ejemplo el secuestro de mercancías, así como todas aquéllas que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos a investigar, como es el caso en que se cita a las personas para que declaren sobre los hechos, y salvo las declaraciones de los interesados o proponentes responsables, las comas serán rendidas bajo protesta; en el mismo acuerdo de incoación se ordenará que se lleven a cabo, autorizándose la recepción de todo tipo de pruebas, que no sean contrarias a la moral u orden público, admitiéndose inclusive aquéllas que no se contemplen en derecho común; también que en el caso de existir mercancía secuestrada, se practique la clasificación arancelaria, misma que para las cuotas y requisitos aplicables se tomará en cuenta la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho, por ejemplo si se practica visita domiciliaria la fecha de ésta, o bien aquélla en la que las mercancías hayan ingresado al país, teniéndose conocimiento veraz de ésta, por el pedimento aduanal de importación o exportación de mercancías, en donde generalmente se consignó la fecha de la llegada u salida de las mercancías al país. Este acuerdo de incoación lo firman el Director General de Aduanas o el Administrador de la aduana.

Una vez que se ha dictado el acuerdo de incoación, se procede a citar al o los interesados, llevando a cabo una diligencia en la que se les notifica el acuerdo de incoación, y se les hace del conocimiento los hechos

(65). Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Macroeconómicos. 1974. Pág. 203.

que presuntivamente se les atribuyen por los cuales se ha iniciado el expediente, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga, ofrezcan y rindan pruebas, de conformidad con lo que establece el artículo 598 fracción VIII, notificándoles con base en el numeral antes citado fracción X, - la clasificación arancelaria practicada a las mercancías, en el caso de existir éstas, toda vez que con base en dicha clasificación se llegan a determinar los impuestos que debieron cubrirse por la importación o exportación de tales objetos así como los requisitos especiales o restricciones que para tal operación se requirieron.

Antes de continuar adelante es necesario hacer hincapié en que las pruebas se ofrecían, desahogaban y valoraban de acuerdo con lo que establece el Código Federal de Procedimientos Penales, de aplicación supletoria en materia fiscal, hasta antes de las reformas al Código Aduanero de 1930, en donde no había plazo alguno para ofrecerlas, y por lo tanto consecuentemente se carecía de términos.

En cada diligencia se asentará el lugar, fecha y hora en que se levante, las que se practicarán por el jefe de la oficina asistido por el secretario del procedimiento, debiendo las declaraciones de los presuntos responsables así como las de los testigos asentarse con absoluta equivalencia a los términos textuales empleados, pudiendo éstos inclusive hasta redactar sus propias declaraciones. Al final de cada acto que se levante la firmarán todos y cada uno de los que interviniere en ella y si fueran varias hojas - al margen de cada cara de éstas. En caso de que el interesado no supiera firmar, bastará con la impresión de su huella digital del dedo pulgar, pero si careciera de éste, con la del dedo que se indique en la misma diligencia. Y si el interesado se negaba a firmarla, se asentaron las razones que tuvo para tal negativa o bien dicha constancia.

Las promociones de los interesados debieron ser formuladas por ellos o por quien legítimamente los representa, debiendo comparecer directamente el interesado en aquellas declaraciones y diligencias de prueba que revisten carácter personal. Dichas promociones podrán ser realizadas por escrito o mediante comparecencia, respecto de las cuales el secretario dará cuenta al Director General de Aduanas, o al Administrador de la aduana. (66)

(66). El Secretario del Procedimiento, es una figura que contempla el Código Aduanero que se deposita en la persona que se encargará de todos los trámites que integran el expediente administrativo.

Enseguida y una vez que se considere se han ofrecido todas las pruebas necesarias para el esclarecimiento de los hechos, se procederá a dictar agotada la Instrucción, para dar paso a la siguiente etapa, que es la resolución, la que deberá ser firmada por el Jefe de la oficina aduanera o bien por el Director General de Aduanas según sea el caso.

Si se trata de infracción de contrabando el fallo se iniciará con la mención del lugar y la fecha en que se diere, a continuación se exponerán bajo el rubro de Recuitendo, los hechos fundamentales acaecidos durante el procedimiento, de una manera breve; posteriormente bajo la denominación de Considerando, se expresarán las consideraciones legales y fundamentos de derecho en que se basan los hechos; y finalmente los puntos resolutivos, determinando si se cometió o no la infracción, respecto de la cual se han hecho acreedores, esto es, qué impuestos y multas se les aplicarán y la liquidación total.

Para el caso de infracción que no se trate de contrabando ni amerite mayor averiguación, después del parte oficial en que se contenga, el jefe de la oficina dictará resolución, misma que se iniciará con el lugar y la fecha en que se expida, "...si existe o no la infracción y, en su caso, precepto legal infringido, nombre del responsable, impuestos que deben cobrarse, con cita de su monto y persona que deba cubrirlos, monto de la multa que se imponga y, de ser computable legalmente de pecuniaria en corporal, se fijará la duración del arresto aplicable en defecto de la multa, precepto legal en que se funda la imposición de la misma y, finalmente, se designará al empleado que debe notificar la resolución".

Una vez que se tiene lista la resolución y firmada, se procede a notificarla, al o los infractores en términos de lo que previenen los artículos 617 y 619 del Código Aduanero. Para las aduanas, en el acto de la notificación se les hará saber a los particulares que dicha resolución es revisable por la Dirección General de Aduanas, si el recurso lo interponen dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación.

Los acuerdos y resoluciones que se deban hacer del conocimiento de las personas a quienes afecte el procedimiento, se notificarán de la siguiente manera, en términos de lo previsto por el artículo 619 del Código Acusatorio.

1.- Personalmente, cuando el interesado tenga domicilio conocido o representante legal en el lugar donde se sigue el procedimiento, debiéndose la girar citatorio por escrito a fin de que comparezca ante la oficina a escuchar la notificación y en caso de que se trate de su representante legal, el secretario exigirá el documento que acredite dicha personalidad.

Si no comparece la persona a la cita que al efecto se le extendió, la notificación se hará por cédula, misma que contendrá copia íntegra de la providencia que hay a que comunicarse, entregándola en el domicilio del notificado, y si éste o quien se encuentre en el citado domicilio se negaran a recibirla, se asentará en autos dicha constancia, surtiendo plenos efectos la notificación.

Estas notificaciones surtirán efectos el mismo día en que se efectúan personalmente, se entregue la cédula o se asiente la constancia de la negativa de su recepción.

2.- Por exhorto se hará la notificación, cuando la persona tenga domicilio conocido fuera del asiento de la oficina que tenga que practicar la diligencia, pero dentro de la República Mexicana, remitiéndolo a cualquier oficina fiscal de la jurisdicción de ese domicilio, debiendo esta última proceder en los términos de las notificaciones personales a que se ha hecho mérito anteriormente.

En caso de que no hubiera oficina fiscal en el lugar del domicilio del interesado, la cédula se notificará enviándola por correo certificado con acuse de recibo, surtiendo sus efectos la fecha en que se firma el acuse de recibo; y si no fuera posible entregar la pieza postal, cuando la autoridad que la ordenó tenga conocimiento de esa situación tendrá a la persona que ha ya de notificarse como carente de domicilio conocido en el país.

3.- Las notificaciones se harán por edictos, cuando el interesado no resida en el país, se ignore su domicilio o por cualquiera otra causa que implique la notificación personal; consistiendo en un aviso que contendrá un extracto de la providencia que tenga que notificarse, el nombre de la persona a quien afecte, y de los funcionarios que la emitieron además de la liquidación en caso de que cubiera, aviso que se fijará en los tableros de la oficina, publicándose en el periódico oficial de la circunscripción y en otro de mayor circulación en el lugar de la oficina, si no hay en el de la población más cercana. Dichas notificaciones surtirán sus efectos a partir del quinto día a aquél en que apareció la última publicación.

4.- Finalmente las notificaciones se harán por la sola publicación de la cédula en los tableros de la oficina, misma que permanecerá fijada por un plazo de ocho días hábiles consecutivos surtiendo sus efectos legales al noveno día, cuando la persona a la que deba notificarse resulte desconocida o bien el interés fiscal vinculado del expediente, no amerite el gasto de las publicaciones anteriormente mencionadas. La citada cédula contendrá copia íntegra del fallo que se notifique.

El secretario en cada una de las notificaciones, dejará constancia en autos del expediente instruido.

Como en un principio se indicaba, la Dirección General de Aduanas está facultada para revisar de oficio o a petición de parte las resoluciones de primera instancia que emitan las aduanas de la República, en los juicios administrativos instruidos por infracción a disposiciones del Código Aduanero.

De acuerdo con lo que establece el artículo 614 del Código Aduanero, procederá la revisión de oficio, cuando exista conformidad expresa o tácita de los interesados, la cual tiene por objeto:

- a).- Confirmar las resoluciones cuando estén ajustadas a las disposiciones legales aplicables.
- b).- Revocar los fallos y dictar nueva resolución, cuando se hayan

violarse normas de procedimiento o aplicado inexactamente disposiciones legales.

c).- Observar a las aduanas los errores en que hubieren incurrido, para impedir su repetición.

d).- Sentar y unificar precedente a fin de mantener el estricto cumplimiento de la ley y la uniformidad de su interpretación.

La revisión de oficio se puede dividir en cuanto al procedimiento de forma y de fondo.

Así, en los procedimientos administrativos, en los que se hizo necesaria una mayor investigación como son los casos de contrabando a la importación y exportación, tenencia ilegal de mercancías extranjeras, inexacta clasificación arancelaria, etc, la revisión respecto del procedimiento de forma se hará consistir en observar desde el parte de novedades hasta el acuerdo de consentimiento tácito de la resolución o de la notificación en donde aparezca el consentimiento expreso, que se hayan efectuado conforme a derecho, esto es que las disposiciones legales aplicadas sean las idóneas para el acto específico, además de verificar que se encuentra agotada la investigación, y esclarecidos los hechos, así como agregadas las pruebas exnidadas, ya en originales, fotocopias o copias certificadas, constatando que el acuerdo de incoación y la resolución se encuentren debidamente fundados y motivados, como por ejemplo, para la recepción y desahogo de las pruebas, deberá estarse a lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Penales o Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, si se trata de sumarios que no ameriten mayor investigación, la revisión de oficio respecto del procedimiento de forma, consistirá en verificar que la irregularidad reportada en el parte de novedades, se encuentre clara y precisa, que el acuerdo resolutivo se encuentre fundado y motivado, así como que la sanción esté correctamente aplicada, y que dicho provido se haya legalmente notificado. (67)

(67). El Código Federal de Procedimientos Penales se aplicó en forma supletoria a la materia fiscal, hasta antes de las reformas al Código Aduanero de 1980, ya que a raíz de éstas y por disposición expresa se previó la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La revisión a petición de parte, se consagra en el artículo 214 - Fracción II del Código Aduanero, y procede cuando los infractores se encuentren inconformes con la resolución de primera instancia e interponen el recurso de inconformidad, mismo que tiene por objeto revocar o modificar las resoluciones siempre que las aduanas hayan juzgado erróneamente los hechos o aplicado inexactamente las disposiciones legales, teniendo facultades la Dirección General de Aduanas para ordenar la práctica de nuevas diligencias, o ampliación de aquéllas que considere incompletas o deficientes, así como la recepción y desahogo de nuevas pruebas.

Para que dicha revisión proceda, deberá presentarse el escrito contra de los 15 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación, ante las oficinas aduaneras. Promoción que deberá contener el nombre y domicilio del recurrente, su personalidad acreditada si ocurre en representación ajena, la sanción e infracción de que se trate y las causas de oposición al fallo con los fundamentos legales en que se apoye. Si el interesado promueve pruebas, deberá exponer su objeto y naturaleza. La Dirección General de Aduanas fijará el plazo dentro del cual se deben presentar y transcurrido éste dictará resolución.

En contra de las resoluciones uninstanciales que emita la Dirección General de Aduanas, procede la interposición de los recursos a que se refiere el Código Fiscal de la Federación o bien demandar su nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, según se contemplan en el ordenamiento legal de la materia los recursos a no.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 201 y 202 del Código Aduanero, una vez que los fallos de primera, segunda o única instancia han quedado firmes, ya por conformidad expresa o tácita, procede enseguida su ejecución, correspondiendo a la autoridad aduanera que emitió la resolución en primera instancia, la ejecución, o bien la oficina que designe la Dirección General de Aduanas, si fué ésta la que pronunció el fallo en primera instancia.

En caso de que el domicilio de la persona contra la que se tenga que practicar la ejecución, se encuentre fuera del asiento del lugar de la

o oficina ejecutora ésta podrá encomendar dicha actuación a otra oficina de carácter fiscal federal que se localice en el lugar del domicilio del o los interesados.

Las Reformas al Código Aduanero de 1980.

Es importante hacer hincapié en estas reformas y adiciones que se iniciaron al Código Aduanero, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, y que entraron en vigor a partir del 1.º de enero de 1980, en razón de la trascendencia y cambio que sufrieron los procedimientos tradicionales que se siguen por infracciones a preceptos del Código Aduanero, en donde como se recordará, no se señalaban términos ni plazos y respecto de la admisión y recepción de las pruebas, se estaba a lo previsto por el Código Federal de Procedimientos Penales aplicado supletoriamente, además de existir los recursos a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, para impugnar las resoluciones emitidas dentro de los sumarios en cuestión; sin embargo de las reformas que sufrió el ordenamiento de referencia, exclusivamente nos ocuparemos de aquéllas que por su naturaleza influyeron en el procedimiento administrativo.

En ese orden de ideas, el artículo 595 del Código Aduanero, contemplado en sus fracciones V y VIII, adicionadas y reformadas, las disposiciones que determinaron plazos para ofrecer pruebas, el ordenamiento aplicable para la recepción y admisión de las mismas, y la no procedencia de los recursos, quedando redactados tales preceptos de la siguiente manera:

Artículo 595 fracción V del Código Aduanero.

"Se tomará declaración a los aprehensores de las mercancías, a los descubridores de la infracción, a los presuntos responsables y a las demás personas cuyo testimonio sea necesario para el esclarecimiento de los hechos que se investiguen. Estas declaraciones excepto la de los presuntos responsables, serán rendidas bajo la protesta legal y con apercibimiento de las penas en que se incurre por falso testimonio";

Adición según las reformas al Código de la materia, de 1981.

"En la misma diligencia se hará saber al presunto responsable que dispone de un plazo de 15 días hábiles para ofrecer pruebas. En el caso de que transcurrido dicho término no las ofrezca, perderá el derecho para hacerlo y se le tendrá por conforme con los hechos e irregularidades que se le atribuyan".

Artículo 593 fracción VIII del Código Aduanero.

"La recepción y calificación de las pruebas se ajustará a las normas que establece el Código Federal de Procedimientos Penales, salvo lo expresamente dispuesto por este Código".

Reformas a esta fracción, derogando la anterior.

"Las pruebas deberán ser ofrecidas por escrito, relacionando las específicamente con cada uno de los puntos o casos controvertidos, con sujeción a las reglas que a continuación se indican, ya que en caso contrario serán desahogadas de plano.

El presunto infractor que ofrezca prueba testimonial indicará los nombres de sus testigos, exhibirá al interrogatorio respectivo y señalará sus domicilios. El oferente deberá presentar a sus testigos el día y hora señalados para recibir esta prueba y, en caso de no hacerlo, se tendrá por desahogada.

Al ofrecer la prueba pericial deberá señalarse el nombre, domicilio y en su caso, número de cédula profesional del perito exhibiendo al interrogatorio al cual deberá sujetarse el desahogo de dicha pericial.

Los peritos deberán rendir su dictamen el día y hora que para el efecto se fija en el momento de la admisión de la prueba, en el caso de que alguno no concurre en la fecha señalada para ella, sin causa justificada, previamente denunciada y comprobada, la prueba se desahogará con el perito que asista.

Concluido el término de ofrecimiento de pruebas, se procederá a su -

desahogo en un plazo que no excederá de 30 días hábiles.

Las resoluciones y acuerdos que se dicten durante la sustanciación - del procedimiento bien sea en primera, segunda o única instancia, no admiten recurso alguno, a excepción de los previstos en este Código y la ley de Valo- ración Aduanera de las mercancías de importación.

En todo lo no previsto así como para la valoración de las pruebas, - se estará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y en su defecto en el derecho común."

Como se podrá observar, estas reformas vinieron a hacer más expedi- tos los sumarios administrativos que por infracciones a preceptos del Código Aduanero se instruían, pues al señalarse un plazo para el ofrecimiento y - desahogo de pruebas, inmediatamente después de transcurridos, se procedía a dictar el acuerdo admisorio o bien el correspondiente a tener por perdido el derecho del contribuyente para ofrecer pruebas, y enseguida dictar la resolució- n correspondiente salvo el caso en que hubiera que desahogar alguna, pero no obstante ello, resultaban más cortos los procedimientos, en virtud de que al existir la disposición expresa en el Código Aduanero ya no había necesi- dad de recurrir supletoriamente al Código Federal de Procedimientos Penales, como se venía haciendo en donde al no contemplar términos, en muchas ocasio- nes y por no cerrarse el período probatorio caducaban las facultades de la - autoridad para exigir el pago del crédito que pudiera resultar del expedien- te, pues así podían transcurrir cinco años y el interesado continuaba ofre- ciendo pruebas sin que existiera algún límite para ello, viniendo a ser un - logro más para la materia las reformas de mérito.

El Procedimiento Administrativo en la Ley Aduanera en vigor y su Reglamento.

La Ley Aduanera se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1961 y su reglamento el 18 de junio de 1962, entrando é- stos en vigor a partir del 1.º de julio de 1962.

Ambos ordenamientos vinieron a abrogar el Código Aduanero que por -- más de treinta años se mantuvo vigente, al cual resultaba ya obsoleto e ino-

presente en la actualidad pues fué creado precisamente para satisfacer las necesidades de aquella época en que se inició pero no las de hoy en día, y si se continuaba aplicando no era tanto por estar acorde con el momento sino -- que al no contar con otra alternativa, la vida de la aduana se tuvo que adaptar a dicho ordenamiento, situación ilógica pero cierta.

La ley aduanera en vigor, moderniza el sistema, introduce cambios e implanta una nueva filosofía, dispersando las normas adjetivas y sustantivas que se venían contemplando sólo en el Código Aduanero, ahora en la ley y su reglamento respectivamente, actualizando sus denominaciones de operaciones aduaneras a regímenes aduanero, surge el despacho simplificado de mercancías otorgando confianza con ello al contribuyente dedicado a esta rama, con un mayor número de facilidades no contenidas en el anterior cuerpo de leyes, -- cambios que vienen a actualizar el ordenamiento legal con el de otros países satisfaciendo las necesidades requeridas por la materia.

Sin embargo exclusivamente nos referiremos al procedimiento administrativo de investigación y audiencia que contempla la ley aduanera y su reglamento, por infracciones de contrabando, y de presunción de contrabando, a la importación o exportación, así como de adquisición, enajenación, comercio o tenencia de mercancía extranjera sin comprobar su legal estancia en el -- país.

Ahora bien, existen cuatro supuestos por los cuales se puede iniciar el procedimiento, a saber los siguientes:

1.- Por visita domiciliaria que se practique a persona física o moral y de la que se desprendan presunciones encaminadas a determinar que se -- han cometido las infracciones a la ley aduanera y su reglamento, mencionadas líneas arriba.

2.- De conformidad con el artículo 121 de la ley aduanera, en el caso en que se encuentren mercancías dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, sin la documentación que acredite su legal estancia o transporte en el país en términos de lo dispuesto por los artículos 117 y 118 de la ley aduanera, los cuales disponen que "La tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera en el país podrá compro-

carca con: 1.- Documentación aduanera que acredite su legal importación; -- 2.- Nota de venta expedida por autoridad fiscal federal, o 3.- Factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, debiendo llenar dicha factura los requisitos que señale el Reglamento. Además el otro precepto de los mencionados indica que: Dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, las mercancías deberán ampararse en todo tiempo con la documentación mencionada por el artículo anterior. Fuera de dichas zonas y lugares no será necesario que las mercancías extranjeras estén acompañadas de documentación, pero sus propietarios o tenedores deberán presentarla cuando la autoridad fiscal los requiera... Las empresas portadoras legalmente autorizadas, cuando transporten las mercancías mencionadas fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, podrán comprobar la legal tenencia de las mismas con la carta de porte."

Por lo tanto procederá el secuestro de tales efectos así como los medios de transporte en que se conduzcan, para lo cual será necesario levantar por parte de las autoridades aduaneras acta en la que se hará constar: a.- Fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías; b.- Identificación de la autoridad que practicó la diligencia; c.- Inventario de las mercancías secuestradas y sus condiciones en el momento de ser detenidas -- por la autoridad; d.- Circunstancias en que fueron descubiertas; e.- Nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías que deberá ser manifestado por éste. Si se niega o señala un domicilio falso, las notificaciones que deban hacerse en el procedimiento administrativo de investigación se practicarán fijando los acuerdos respectivos a la vista del público, en el lugar que ocupe la autoridad aduanera competente para emitir resolución en el mismo; y f.- Notificación al particular de que se inicia el procedimiento administrativo de investigación y de que se le conceda un plazo de diez días para expresar lo que a su derecho convenga y ofrecer pruebas, indicando la autoridad competente para llevar el procedimiento.

3.- De acuerdo con lo previsto por los artículos 122 y 123 de la -- ley en cita, cuando se encuentran mercancías extranjeras en su transporte -- fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente sin que se acredite

te su legal importación o estancia en el país, deberá estarse a lo siguiente: I. La autoridad mostrará al tenedor o propietario porteador de las mercancías la orden de verificación y se identificará con su credencial oficial; porque como efectivamente el precepto 122 señala que "Para verificar durante su transporte la legal importación, estancia, tenencia o manejo de mercancías, fuera de las zonas de inspección y vigilancia permanente, se requerirá orden escrita de autoridad competente que autorice a practicar la verificación dentro de la circunscripción territorial y por el tiempo que fije la autoridad emisora que no será mayor de treinta días.

II. Requerirá al tenedor o porteador de las mercancías para que designe dos testigos. Si éste se niega a hacer la designación, lo hará la autoridad que practique la verificación; III. Embargará las mercancías. En el acto que se levante para hacer constar el embargo, se expresará: a) Los hechos y circunstancias mencionadas en los puntos a, b, c y d descritos líneas arriba; b) Fecha y número de la orden de verificación y la autoridad que la expidió; y c) Inventario de las mercancías embargadas y la forma o circunstancias en que fueron descubiertas; IV. Si el valor de las mercancías no excede de treinta mil pesos, y el tenedor o propietario de las mismas demuestra tener en el país casa habitación o un lugar fijo en el que desempeña una actividad permanente, se le nombrará depositario de ellas, y V. Cuando falta cualquiera de los requisitos exigidos por la fracción que antecede y cuando se trate de mercancías cuya importación esté prohibida o restringida, las autoridades aduaneras secuestrarán las mercancías y los medios de transporte en que las conduzcan, haciendo constar en el acto estas circunstancias y las condiciones de las mercancías en el momento de ser detenidas por la autoridad.

4.- Y finalmente cuando la autoridad judicial tiene conocimiento de un hecho delictivo como es el caso del contrabando y que por ser competencia de la Dirección General de Aduanas se lo hace de su conocimiento para que proceda en el área administrativa a iniciar el procedimiento respectivo, remitiéndole al efecto el parte de novedades o bien la averiguación previa, si fueron elementos de la policía judicial federal los que rindieron el par

te al ministerio público federal, quien se avocó al conocimiento de los hechos por lo que respecta al delito de contrabando, mismo que dada su naturaleza es materia del fuero federal.

Además, la mercancía nacional que se transporte dentro de las zonas de inspección y vigilancia permanente, deberán ampararse con: 1.- Los pedidos, facturas, contratos y otros documentos comerciales que acrediten su destino a las propias zonas, o con los permisos de exportación correspondientes, cuando se trate de mercaderías de exportación prohibida o restringida que sean conducidas hacia las litorales o fronteras; 2.- Aquéllas que sean confundibles con las extranjeras y que se transporten hacia el interior del país, se acreditarán con las marcas registradas en México que ostenten o -- con las facturas o notas de remisión expedidas por empresarios inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de investigación y audiencia en los casos a que se refieren los supuestos 2 y 3 antes citados, -- en términos del artículo 170 del reglamento de la ley aduanera y como se podrá observar se inicia en el momento mismo del levantamiento del acta correspondiente, cuando la autoridad aduanera le notifica al interesado esta situación y que dispone de un plazo de diez días para ofrecer pruebas y exponer lo que a su derecho convenga.

Una vez que la autoridad aduanera que ha de conocer del asunto reciba las actas, procederá a solicitar se practique la clasificación arancelaria de las mercancías afectas, a fin de poder determinar el monto de los impuestos omitidos, así como los requisitos especiales a que se encuentran sujetos éstas con base en lo dispuesto por el artículo 36 de la ley aduanera. Clasificación que dará a conocer al particular mediante diligencia que al efecto levante.

Dentro del plazo de diez días hábiles que se le concedieron al contribuyente, deberá ofrecer sus pruebas, las cuales se debatirán dentro de los treinta días siguientes a su ofrecimiento, pudiendo la autoridad prorrogar dicho plazo hasta por tres meses y decretar diligencias para el mejor esclarecimiento de los hechos, de conformidad con el artículo 124 de la ley

aduanera. De igual manera y dentro de los quince días siguientes al desahogo de la última prueba o al vencimiento del plazo para ofrecerlas, si no se hubieran aportado, la autoridad dictará la resolución en la que determinará, si procede, los créditos fiscales a cargo del particular e impondrá las sanciones administrativas que correspondan.

La resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de investigación y audiencia, determinará según el artículo 173 del Reglamento de la ley aduanera: I.- Las contribuciones a cargo del particular, las multas que imponga por las infracciones cometidas, los recargos o en su caso que no hay responsabilidad o contribuciones omitidas; II.- Si las mercancías están o no prohibidas, o sujetas a restricciones o requisitos especiales, precisándolas en su caso; III.- Cuando proceda, declarará que las mercancías han pasado a propiedad del fisco federal conforme a los artículos 135 y 120 de la ley aduanera y 46. de la ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 constitucional.

En caso de que la autoridad aduanera no dicte la resolución dentro del plazo establecido o no determine la resolución obligaciones incumplidas o créditos fiscales a cargo del particular, el secuestro de las mercancías quedará sin efecto y el interesado podrá solicitar inmediatamente al día siguiente de tales hechos, su devolución así como los medios de transporte.

Por el contrario, cuando en la resolución se determinen créditos fiscales, el embargo o el secuestro se convertirá en definitivo, y las mercancías y sus medios de transporte podrán ser rematados en el procedimiento administrativo de ejecución para hacerlos efectivos, salvo que hubieran pasado a propiedad del fisco federal, caso en el que la ejecución se hará sobre otros bienes.

Las notificaciones que dentro del procedimiento tengan que efectuarse a los particulares a quienes afecte éste, se realizarán de conformidad con lo previsto por el Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte y respecto de los casos en que existan averiguación previa, parte judicial o bien por acta de visita domiciliaria que se haya practicado, el procedimiento administrativo de investigación y audiencia se

rá el mismo que el señalado anteriormente, variando en éstos el momento de la iniciación de aquél y de la notificación al o los interesados del plazo de diez días hábiles de que disponen para ofrecer pruebas, ya que una vez que se reúnan los partes, actas de visita o averiguaciones previas, se procederá a levantar una diligencia con el interesado para notificarle el inicio del procedimiento y el plazo de diez días hábiles con que cuenta para que ofrezca sus pruebas, continuando el procedimiento en los mismos términos antes señalados.

Contra las resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos de investigación y audiencia, procederán los recursos previstos por el Código Fiscal de la Federación, mismos que deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 142 de la ley aduanera.

Es necesario hacer notar que, con la ley aduanera desaparece el recurso de revisión que el Código Aduanero contemplaba para los casos de resoluciones emitidas por las aduanas de la República, señalando exclusivamente y sin distinción alguna, al derecho de poder interponer los recursos a que se refiere el Código Fiscal de la Federación, remitiéndonos a este ordenamiento en todo lo previsto a los trámites de los mismos.

C).- La Figura Paraprocesal del procedimiento administrativo aduanero.

Antes de tratar el tema paraprocesal del procedimiento administrativo aduanero, nos referiremos previamente al procedimiento administrativo en términos generales, entendido éste como el oficioso, que es el que en materia aduanera se sigue, con el objeto de obtener una mejor visión de -- ello, que irá de lo general a lo específico.

El proceso se inicia con la actividad del actor al interponer la demanda por una parte y por la otra con la contestación del demandado; por lo tanto fijada la litis, su secuencia jurídica en el procedimiento será -- culminarla mediante una resolución o bien un análisis de las pretensiones

formuladas por las partes. Esa resolución o estudio de las pretensiones, se efectúan por el propio Estado a través de sus órganos especialmente constituidos para ello, pudiendo concluir que el proceso es una forma de solucionar el conflicto entre partes.

Sin embargo cabe aclarar que es bien cierto que todo actuar de la ley es jurisdicción, pero también dicha función la realiza la administración además de los tribunales de justicia. La actividad de la administración que se realiza para aplicar el derecho en virtud de las facultades discrecionales que posee, ya sea para emitir leyes, imponer sanciones o revisar sus propios actos se calificará como procedimiento administrativo.

El proceso que realizan los tribunales cumpliendo con las garantías que la jurisdicción requiere, serán procedimientos judiciales, y finalmente también dentro de la administración existirán los procedimientos jurisdiccionales mismos que claro versarán sobre materia administrativa y a los que se les llamará procedimiento contencioso administrativo que se diferenciará del procedimiento administrativo en razón de que reviste mayores garantías e inclusive revisará al anterior.

Para la emisión de un acto administrativo se requiere de ciertas formalidades y otros actos que permitan a su emisor allegarse de los elementos necesarios que han de influir en su decisión, además de otorgarle con ello al acto cierta garantía que no lo catalogue como arbitrario sino apegado a toda norma legal. Y son esa serie de formalismos que preceden al acto lo que constituye el procedimiento administrativo.

Se contempla el procedimiento administrativo en dos sentidos, amplio y restringido. En sentido amplio consiste en los trámites y formalidades que se requieren para la emisión del acto administrativo, es decir, que se refiere a la fuerza jurídica de la administración para el logro de su buen funcionamiento. En sentido restringido son las reclamaciones del particular a la administración, por lesión de sus derechos e intereses. (68)

(68). Alvárez Gendín, Sabino. Manual de Derecho Administrativo Español. Barcelona. Bosch, Casa Editorial. 1954. Pág. 639.

Se ha caracterizado al procedimiento administrativo como contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista por las razones siguientes: es contradictorio por qué existen muchos y distintos procedimientos al igual que leyes administrativas; es inquisitivo porque su objetivo es investigar, averiguar o bien allegarse de los elementos necesarios en que se ha de motivar el acto administrativo; es escrito en virtud de que normalmente los actos administrativos se presentan en forma escrita sólo por excepción se emiten de manera verbal; y es poco formalista porque así lo requiere la rapidez y efectividad de la administración pero siempre tratando de observar -- las formalidades de orden jurídico. (69)

El estado actual eminentemente es un estado de derecho porque su actividad se encuentra supeditada a un orden jurídico al cual se encuentra compuesto por la constitución, leyes, reglamentos, tratados, circulares, -- etc. Por ello, los poderes legislativo, judicial y ejecutivo se encuentran sujetos a un orden, primordialmente al ejecutivo y que por razón del tema -- que nos ocupa es el que más nos interesa.

Sin embargo la actividad administrativa no cuenta con una legislación suficiente para el mejor ejercicio de sus funciones ya que si -- Bien es cierto que la ley administrativa debe constar de tres partes o conjunto de normas que son las sustantivas, adjetivas o de procedimiento y las sancionadoras, también lo es que no todas contemplan un procedimiento jurídico, lo que no implica que sea impedimento para hacer efectiva su actividad, de ahí que surja la necesidad de un ordenamiento que se refiera al procedimiento administrativo que vendría a unificar criterios en cuanto al procedimiento en todo el campo de la administración. Luego entonces, para que se determinen los actos administrativos es menester que se cumpla previamente con el procedimiento que para el efecto señale la ley administrativa correspondiente, en el que se otorgue la garantía de legalidad y audiencia -- que prevé el artículo 14 constitucional, lo que significa que el acto administrativo no quede sujeto a la voluntad arbitraria del órgano (público) a quien compete su emisión, sino que será necesario que cumpla con un procedimiento en donde al interesado se le dé la oportunidad de ser escuchado y vencido en juicio, garantía que deberá respetarse aún en aquellas leyes en

(69). Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. México, D.F. Editorial Porrúa, S.A. 1981. Décima edición. Pág. 325.

donde no se prevea un procedimiento específico.

Como ya quedó establecido la función administrativa se efectúa mediante un procedimiento administrativo previamente establecido en la ley respectiva, en la que se preveen las formalidades a través de las cuales se produce el acto administrativo. Pero también puede ejercer su función la autoridad administrativa a través de lo que se conoce como gestión administrativa o de oficio, en donde los particulares no intervienen excepto en raros casos. Es una conducta de la administración pública con el propósito de hacer efectivos los fines del estado, en la que todo trámite se da muy simplificado con arreglo a la ley tratando de afianzar el interés general; un ejemplo de ello tenemos, la construcción de casas para ayudar a los trabajadores con el problema de la habitación, la construcción de carreteras, alumbrado, etc, en donde como se podrá observar no intervienen los particulares ni se ven de una manera directa afectados con ello; por el contrario también tenemos el caso en que algunas ocasiones sí resultan perjudicados los particulares por una gestión de la autoridad administrativa, como sería el que se efectúa cuando el estado expropia una casa, para un fin que consiste en la construcción de una carretera, en donde el particular se encuentra afectado por dicha expropiación lo que se justifica por el objetivo que busca el estado a través de ello, que será una nueva carretera lo que se traduce en un interés general porque dicha carretera que se construya también va a interesar o usar el particular y todos los demás usuarios. (70)

Por otra parte el procedimiento administrativo que afecta los intereses de los particulares nace precisamente por la acción de ellos, en virtud de los derechos a que dan lugar cuando solicitan de alguna licencia, concesión de un servicio público, contratos administrativos, permisos, etc, o bien en otros casos es la autoridad la que afecta los derechos de los particulares.

Resulta definitivamente de total trascendencia el hecho de que se carezca de un código de procedimientos administrativos, pues siendo como lo

(70). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pags. 279, 280 y 281.

es de importante el procedimiento administrativo que afecta intereses de los particulares nos encontramos con una serie de dificultades tales como que - en primera no todas las leyes lo contemplan y cuando lo llegan a tener, no existe una uniformidad de procedimientos sino que son totalmente distintos en relación directa con su materia, no hay pues un solo procedimiento que - pueda ser tomado como base para todos los demás aun en donde la ley adminis- trativa no lo contemple, ya que cada legislación prevé su propio procedi- miento, incurriéndose en injusticias cuando se carece de éste.

Para adquirir importancia el procedimiento cuando el acto a reali- zar se presenta de una manera imperativa, afectando intereses de los parti- culares. Al respecto el derecho positivo contempla tres posiciones: 1.- No ha regulado ningún procedimiento; 2.- Habiéndolo, se ha inspirado en los prin- cipios del procedimiento judicial; y 3.- Ha organizado un procedimiento di- ferenciado del procedimiento judicial.

La primera posición por sí sola se explica en razón de que en mate- ria administrativa ha sucedido una situación muy especial a diferencia de - otros ramos del derecho tan bien elaborados como lo es la civil, pues aqué- lla se conformó con establecer exclusivamente el derecho sustantivo sin con- templar las normas adjetivas por las que se tendría que encauzar el acto ad- ministrativo, y es que aun en la actualidad existe imprecisión en cuanto a las nociones del derecho administrativo y además dados los principios libe- rales que rigieron en la constitución de 1957, en donde se limitaba la in- tervención del estado en la vida de los particulares, es por ello que no se profundizó en precisar normas de procedimiento administrativo. (71)

La segunda posición del procedimiento administrativo con influencia del procedimiento judicial, ha resultado muy criticada en razón de que con ella se han asimilado erróneamente las instituciones del derecho público al derecho privado, lo que llevaría a consecuencias fatales si el estado se su- viera que subordinar a normas que eminentemente se inspiraron para salva- guardar intereses privados, y no a una debida conciliación del interés pri-

(71). Fraga, Gasino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, S.A. 1977. Decimoseptima edición. Pags. 261 y 262.

vado con las exigencias del público, que la administración persigue con su actuación. Pero no obstante que ha resultado aconsejable en algunos casos para la administración el adoptar normas del procedimiento judicial, cuando se trata de objetos similares, también se le ha criticado tal equiparación de estos procedimientos, argumentando que no tendría razón el hecho de que la constitución haya contemplado un poder independiente, el administrativo con funciones propias, si al final de cuentas tendría que proceder de conformidad con el poder judicial. Además, existe otra razón que se opone a la equiparación del procedimiento administrativo al judicial y es precisamente la que se funda en "...la naturaleza misma del acto administrativo y de la sentencia judicial, pues mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia y el que explica que las partes en conflicto sean las que animan todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo". (72)

Ahora bien, si el objeto y propósitos del procedimiento administrativo resultan diferentes del judicial, no es posible entonces aplicar éste al dominio de la administración.

Por último la tercera posición que se refiere a la organización de procedimientos especiales que se adecúan al acto que ha de realizarse, con independencia de los modelos del procedimiento judicial ordinario, ha obedecido a la necesidad de adecuar su conducta, la administración a los objetivos que tiene que satisfacer admitiendo que el procedimiento será útil y eficaz si cumple con las necesidades de la actividad administrativa. (73)

Se considera de acuerdo con lo asentado anteriormente que, el procedimiento administrativo en materia aduanera, tiene un matiz ecléctico, en virtud de ser un procedimiento especial instaurado en su propio ordenamiento legal, pero además toma del procedimiento judicial ciertas característi-

(72). Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 262.

(73). Ibidem. Pág. 263.

cas, a decir plazos probatorios, formación de expedientes, resoluciones semejantes a las sentencias judiciales, etc, no ajustándose a ninguna de las tres posiciones anteriormente citadas.

En virtud de que existe una laguna en materia administrativa respecto del procedimiento, el Maestro Gabino Fraga propone que a fin de sistematizarlo, es necesario se observen ciertos elementos como son:

1. El procedimiento debe ser producto del acuerdo de los dos intereses que entran en juego dentro de la administración, el público y el privado, el primero dado que persigue el inmediato cumplimiento de la ley, que exige se inicie de oficio el procedimiento en el que se puedan dictar resoluciones con un mínimo de formalidades para continuar preservando el buen funcionamiento de la administración, el total conocimiento del asunto y pago a la ley. El interés privado por otra parte exige que la autoridad se adecúe a ciertas formalidades que permitan al particular conocer y defender en un momento dado su situación jurídica a fin de no quedar en estado de indefensión y evitar ser sacrificado en forma arbitraria.

2. El procedimiento debe reunir las normas para la formación, ejecución y revisión de los actos de la administración así como aquéllas para la presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones dirigidas contra esos actos cuando sean definitivos por no admitir revisión por órganos de la misma administración, lo que lleva a determinar que la ley debe contemplar el procedimiento administrativo y el procedimiento contencioso administrativo.

3. Finalmente, se deben cumplir dentro del procedimiento con un mínimo de formalidades, trámites y garantías, ya que de lo contrario se incurrirá en violaciones según se presenta la situación, pues únicamente puede traer como consecuencia la aplicación de sanciones disciplinarias cuando se lleguen a omitir medidas de carácter interno que obstruyan al buen orden administrativo; o bien hasta el grado de nulificar el acto administrativo cuando en su formación no se cumplen con las normas para garantía

de los derechos de los particulares. (74)

"...la Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado. (Juris. de la S.C. de C. - - 1917-1965. Segunda Sala, tesis 213)" (75)

En el procedimiento judicial es de trascendental importancia la participación de los particulares, por el contrario en el administrativo no, ya que la autoridad continúa con toda libertad la secuencia procedimental - hasta llegar a la decisión administrativa, y es hasta el procedimiento contencioso administrativo en que viene a intervenir el particular.

En materia procesal fiscal no rige el principio de instancia de pago como acontece en derecho ya sustantiva o adjetivamente, sino muy por el contrario, al menos en gran parte los procedimientos se instauran de oficio, esto es la autoridad no actúa a solicitud de los interesados sino de una manera inquisitiva, de oficio. (76)

'La fase oficiosa del procedimiento tributario, afirma el fiscalista Luis Martínez López, es el conjunto de diligencias que le sirven de antecedente para la resolución que dicta, en el sentido de que existe un crédito fiscal a cargo de un particular, así como los actos que ejecuta para hacer efectiva su determinación'. (77)

Ahora bien, existen dos dispositivos que son fundamentales en esta área relacionada con las formalidades del procedimiento y con precisamente los artículos 14 y 16 constitucionales, que protegen los derechos de los particulares, en virtud de que el primero de los preceptos citados, consagra las garantías de legalidad y audiencia, que goza cualquier individuo sujeto a un procedimiento, sin importar la naturaleza de éste, - - -

(74) Ibidem. Págs. 254 y 255.

(75) Ibidem. Pág. 255.

(76) Barza y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal. México. Textos Universitarios, S.A. 1969. Primera edición. Pág. 131.

(77) Ibidem. Pág. 131.

sea penal, administrativo, civil, etc, porque de lo que se trata en última instancia es evitar se lesionen los derechos de los particulares; luego entonces se cumplen con estos principios en el campo de la administración -- cuando la autoridad ejecuta o determina actos habiéndose sometido a las formalidades del procedimiento expresamente señalado por la ley.

Por lo tanto, si se dice que la autoridad administrativa debe observar las garantías de legalidad y audiencia cuando en sus resoluciones afecte intereses de los particulares, habría que ver ahora cómo es que funcionan esas garantías cuando le son vedadas a un particular; la autoridad administrativa debe de actuar específicamente dentro de los límites de la ley -- que ha de aplicar, esto equivale a lo que es la garantía de legalidad; la autoridad administrativa está obligada a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, esto es con la garantía de audiencia, o sea un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y finalmente debe la ley administrativa contemplar el procedimiento administrativo, ya que de lo contrario será violatorio de la constitución, inclusive la Suprema Corte ha manifestado que una ley va en contra del precepto 14 constitucional cuando no consagra un procedimiento en donde se dé audiencia al interesado y aún más, cuando la ley no señale las formalidades del procedimiento la autoridad tendrá de todas formas observarlas. (78)

Sin embargo independientemente de lo anterior, existen casos que -- contemplan expresamente la constitución en los cuales no hay la necesidad u obligación por parte de la administración pública de observar la garantía -- del artículo 14 constitucional; como ejemplo de ella tenemos el artículo 33 constitucional correspondiente a la materia de los extranjeros perniciosos, en que se afecta un interés particular sin previo juicio ni audiencia de -- ser oído y vencido en juicio; otro ejemplo es el de la expropiación por causa de utilidad pública. Cuando la constitución es la que da la pauta a la -- autoridad de cómo debe de actuar, son en esos términos en que se seguirá el procedimiento que conduzca a la resolución administrativa que ha de privar de sus derechos al particular. Debe en consecuencia la ley secundaria no --

(78) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pags. 295, 296 y 297.

contravenir a la constitución, pues se han dado casos en que la ley administrativa trasciende los lineamientos fijados por la constitución, lo que conduce al particular a determinar que se han cometido violaciones en su perjuicio, lo que en realidad y constitucionalmente no es así.

Como ya se había manifestado, el estado actual es un estado de derecho, de ahí que una carencia de procedimiento en materia legislativa, judicial o administrativa, sería ir en contra de ese mismo estado de derecho, - situación similar acontecería en la función administrativa que no contempla un procedimiento pues se está en cierta manera obstaculizando el fiel cumplimiento de los fines del estado.

En los actos administrativos prepondera el interés general, claro que no acontece en toda relación pública pero también se presentan intereses particulares, que es ahí en donde la ley administrativa debe observar que no se lesionen, se mantengan y no vayan en contra de la función pública. Ante el problema de no tener un código de procedimientos administrativos, el Profesor Serra Rojas en sus obras propone las siguientes medidas:

1. Ordenar el procedimiento administrativo, en donde se observe el principio de audiencia a las partes y se dé acceso al expediente ya sea al interesado o por conducto de su abogado.
2. La enunciación de todas y cada una de las pruebas que pueden ser ofrecidas ya sea por la autoridad o bien por los particulares dentro del procedimiento.
3. Fijación de un principio y un fin de la actividad administrativa o sea el término que deberá durar un expediente.
4. Seses en que se determinan cuáles son los actos por lo que la autoridad administrativa pedirá opinión de otras autoridades.
5. Deben ser motivados los actos administrativos que afecten intereses de los particulares aunque sea en su mínima expresión.
6. Deben precisarse las formas en que ha de notificarse una resolución administrativa así como también el apercibimiento de que en caso de que se violen las normas del procedimiento en perjuicio del particular, se declarará la nulidad de la resolución administrativa y la responsabilidad de - -

quien los haya provocado. Mas no obstante lo anterior el procedimiento administrativo no es tan riguroso como el procedimiento civil; generalmente la administración pública debe actuar para obtener el provecho mismo de su interés (público) pero en el caso de que se afecten intereses de los particulares, se proveerá que se cumplan con los requisitos propios del procedimiento en razón de la garantía constitucional en que se funda. (75)

No debe confundirse el procedimiento administrativo con el contencioso administrativo que se lleva a cabo en el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del estado, el Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal etc. El procedimiento administrativo fundamentalmente reviste un carácter formal, porque está integrado por una serie de actos y requisitos de forma expresamente previstos en la ley administrativa, que anteceden al acto administrativo como su motivación y fundamentación, mismos que son indispensables para su perfeccionamiento y que condicionan su validez inclusive hasta la realización de un fin. Así es como la administración pública alcanza sus objetivos contemplados en la misma ley administrativa. (80)

Luego entonces podemos decir que el procedimiento es un elemento formal del acto administrativo, es el cauce en el que se desenvuelve la administración pública, el cual queda perfectamente plasmado en lo que se llama expediente administrativo, mismo que como instrumento escrito y documentado contempla todas y cada una de las actuaciones que a todo lo largo del procedimiento se suscitaron. El procedimiento administrativo además de reunir los elementos de forma, participación de las partes y precisión de los hechos, asegura que entre ellos se dé un orden en el que sean cumplidos los actos hasta que se dicte resolución.

El procedimiento contencioso administrativo es la forma en que se actúa ante los tribunales contenciosos o judiciales que conocerán de un conflicto por un acto de la administración que afecta a los particulares, es pues una clase de procedimiento jurisdiccional, y en el fondo es un medio de control de los actos administrativos, porque vienen a revisar jurisdiccionalmente los actos administrativos.

(75). Ibidem. Págs. 203, 204 y 205.

(80) Ibidem. Págs. 277 y 278.

dicionalmente a manera de impugnación aquellos actos administrativos que resultan ineficaces; sin embargo hay que hacer notar que la administración en ciertos casos efectúa función jurisdiccional, pero ello no implica siempre que se esté necesariamente ante un procedimiento contencioso administrativo ya que no existe controversia entre el particular y la administración, como acontece en los procedimientos administrativos de oposición, los juicios agrarios, los conflictos obrero patronales y otros. (31)

Ahora bien, una vez analizado el procedimiento administrativo en su contenido y forma así como su distinción con respecto al contencioso administrativo, corresponde entrar al estudio del procedimiento administrativo aduanero, el cual de conformidad con las características ya señaladas y habiendo en el capítulo segundo expresado su trámite, conduce a determinar -- que no se trata de un procedimiento eminentemente judicial, en primera porque no es el órgano judicial ante quien se sigue, sino una autoridad administrativa; que de una manera se encuentre semejanza con el judicial, no implica que éste tenga ese carácter y aunque se siguen lineamientos de garantías y formalidades para llegar a la realización del acto administrativo -- con el objeto de no perjudicar al particular, ello no determina que se trate de un procedimiento judicial, aunado a que en el procedimiento administrativo tampoco se presenta la triangularidad entre partes y el órgano del estado (juez), ni mucho menos existe el conflicto entre partes sino únicamente se da la relación lineal entre autoridad administrativa y particular, un conflicto interés público y privado en donde la autoridad actúa como juez y parte a la vez, en consecuencia se puede decir que en el procedimiento administrativo se está en presencia de lo que la doctrina ha dado en llamar procedimientos paraprocesales.

Los procedimientos paraprocesales son aquellos que van junto a un proceso pero que no llegan a ser considerados como tales por carecer de alguna característica peculiar a ellos; de esta manera tenemos procedimientos paraprocesales como el arbitraje, la impugnación administrativa, los procedimientos en forma de juicios o paraprocesales sustraídos a la jurisdicción

(31) Ibidem. Pág. 292.

procesal, a que hace referencia el Maestro Gómez Lara en su obra y que trataremos a continuación para un mejor entendimiento de ellas.

4.

Se dice del arbitraje que es la figura más paraprocesal que existe en virtud de ser el que más se acerca a lo procesal e inclusive a lo jurisdiccional, sin embargo no obstante ello, no deja de ser paraprocesal porque es precisamente la actividad del árbitro, la que no es una genuina función jurisdiccional como la que realiza el Estado a grado tal que impone aún sobre la voluntad de las partes, el sentido de la resolución que da fin al -- proceso.

Por otra parte también existe como paraprocesal la impugnación administrativa, que aunque revista fundamentalmente caracteres de un verdadero proceso, no llegara a considerársele como tal toda vez que la función del gobernado frente al órgano de gobierno que se presenta en la impugnación, -- es lineal y es precisamente a este último al que se le reclama el acto o -- del jerárquicamente superior del que depende orgánica y funcionalmente, -- por lo tanto en este orden de ideas, recursos o quejas continúan siendo procedimientos paraprocesales.

Finalmente se encuentran dentro de esta gama de procedimientos paralelos al proceso, los llamados procedimientos en forma de juicio o paraprocesales sustraídos a la jurisdicción procesal, que son aquéllos que no emanan de tribunales sino de autoridades administrativas, es decir que son procedimientos en forma de juicios a cargo de la administración pública, que -- son sustraídos de la jurisdicción judicial ordinaria para trasladarla a la jurisdicción administrativa. (82)

Podría perfectamente encuadrar dentro de estos procedimientos paraprocesales sustraídos a la jurisdicción procesal, el llamado procedimiento o sumario administrativo en materia aduanera.

(82). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pags, 283, 284 y 285.

3.- TRANSFORMACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARAPROCESAL AL - AMBITO MERAMENTE PROCESAL.

A).- Medios de Impugnación en la Doctrina.

Se habla de que generalmente en todo proceso deben existir los llamados medios de impugnación es decir, las partes deben contar con los medios para combatir las resoluciones que no sean apegadas a derecho, injustas o equívocas, etc, es pues la regla general, que existan en un proceso - los medios de impugnación aun cuando no se encuentren reglamentados. El objeto del medio de impugnación es otorgar a las partes un medio de control - respecto del juez que pronunció la resolución, y es precisamente para la -- apelación, el recurso de casación, etc, en donde el juez que conocerá del -- caso aparte de ser distinto del que conoció originalmente, es de orden suprior aunque no se dé exactamente en una relación jerárquica, sin embargo --- también puede darse el caso de que el asunto sea conocido por el mismo juez que tramitó el proceso, como puede ser en la revocación, oposición a tercero, etc. (83)

Dentro del proceso en definitiva se entiende a los medios de impugnación como todos aquellos recursos, actos, procedimientos o instancias con que cuentan las partes para combatir los fallos emanados de los tribunales que no sean justos, apegados a derecho o bien equívocos.

No hay que confundir el medio de impugnación con el recurso, ya que si bien es cierto que todo recurso es un medio de impugnación, también lo es que no todo medio de impugnación es un recurso, ya que existen otros medios de impugnar. En consecuencia el medio de impugnación es el género y - la especie es el recurso; otra distinción es la correspondiente a que el recurso es introprocesal, esto significa que se da en el seno mismo del proceso, como un reexamen parcial o una segunda instancia del proceso y sin em--bargo hay medios de impugnación metaprocesales o extraprocesales, es decir,

(83). Gómez Lara, Cipriano. Op. Cit. Pags. 293 y 295.

que se den fuera del proceso y no llegar a constituirse como parte del mismo, y pueden dar lugar a ulteriores procesos. Como ejemplos de recursos tenemos la apelación, la revocación y la queja; y al embargo directo como un medio de impugnación, ya que éste no forma parte del proceso principal, sino que es otro distinto y especial con el que se impugna una resolución dictada con anterioridad en proceso diverso. En estos medios la sentencia, o bien deja subsistente a la anterior o la deja sin efectos por haberla encontrado viciosa o fallada, turnando de nueva cuenta al tribunal que primeramente conoció, para que se cumpla con la sentencia y se dicte una nueva que subsane las violaciones de forma o bien de procedimiento según corresponda al caso concreto. (84)

Para impugnar un acto que agravia a una de las partes, existe lo que se llama la apelación. Se entiende por apelación "...el recurso en virtud del cual un tribunal de segundo grado o petición de parte legítima, revoca, modifica o confirma una resolución de primera instancia". (85)

El recurso responde a una impugnación, en donde nuevamente se estudia determinado asunto que ya ha sido definido procesalmente, para con ese nuevo recurso permitirse subsanar la exactitud o inexactitud de los resultados procesales obtenidos en esa primera parte; siendo esa impugnación autónoma del procedimiento primario, pues no es una continuación sino que surge de manera distinta al anterior, pero sí guardando cierta relación con aquél.

El vocablo apelación proviene del latín appellare, que se traduce en una solicitud de auxilio. (86)

Con base en la definición de apelación a que se refiere el maestro Rocera Bautista, queda bien precisado que ésta es la petición que se hace a un juez de grado superior, con el fin de que subsane los defectos, vicios y errores en que incurrió el inferior en su resolución emitida.

(84). Ibidem. Pág. 295.

(85). Rocera Bautista, José. Op. Cit. Pág. 494.

(86). Ibidem. Pág. 494.

En razón de lo anterior tenemos que los elementos de la apelación son: 1.- Un juez superior juez ad quem; 2.- Un juez inferior juez ad quo; 3.- Un denunciante de agravios por vicios, errores y defectos en una resolución; 4.- Una resolución impugnada; y 5.- Una persona que resultó beneficiada con la resolución que se impugna. (37)

Antes de continuar adelante es necesario precisar que esta impugnación coaduce a juicios eminentemente judiciales en donde encontramos siempre la relación trilateral de las partes y el juez.

El apelante con el recurso busca la revocación o modificación de la resolución impugnada, pues sería ilógico pensar en el otro efecto del recurso que es la confirmación; por el contrario el tribunal cuando considera -- no acreditados los defectos, vicios o errores alegados por el apelante, lógicamente confirmará la resolución impugnada.

Es pues la impugnación el poder que se otorga a las partes y el poder del ministerio público en el ámbito procesal penal, de combatir las resoluciones cuando no se ajustan a derecho; por lo tanto los medios de impugnación que en su mayoría son recursos, no son otra cosa que actos de las partes que buscan un reexamen parcial o total a determinados extremos y un nuevo criterio relacionado con una resolución en donde el impugnador consideró que no se encontraba apogada a derecho ya en el fondo, ya en la forma o bien equívoca respecto de la determinación de los hechos.

Al dictar sus resoluciones los jueces y tribunales, pueden incurrir en error por lo que es menester otorgar al litigante los medios para corregir esos errores. Con la existencia de los recursos se garantiza un doble interés, el de las partes y el público relacionado con la seguridad de que se administre la justicia en un máximo acierto en los fallos, consecuentemente otorgan al pueblo una confianza en la justicia por una parte y por la otra cooperan a unificar criterios para el tribunal en la aplicación del derecho, con las llamadas jurisprudencias. (38)

(37). Ibidem. Pág. 424.

(38). De Pina, Rafael. Op. Cit. Pags. 241 y 242.

Existen recursos judiciales ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios se fundan en la injusticia de lo emitido y los extraordinarios versan sobre las cuestiones de derecho o de hecho, con fundamento específicamente en los motivos que establece la ley para el caso concreto; los primeros se dan en cualquier tiempo y durante el juicio, los segundos sólo cuando expresamente se encuentran las hipótesis contempladas en la ley y al final o concluido el juicio, siempre y cuando no haya algún otro recurso ordinario que pueda interponerse en contra del agravio; en los ordinarios se plantea ante el juiz ad quem, la cuestión litigiosa íntegra, misma que se discute en toda su extensión, lo que no acontece en los extraordinarios, ni se ocupa de la justicia o injusticia de la resolución que causa el agravio, sino que se limita tan sólo a determinar si hay o no violación de la ley adjetiva o sustantiva, argumentada como fundamento del recurso; o hay el error preciso de hecho que lo motive. (89)

Los recursos ordinarios que son aceptados en la legislación procesal son: el de reposición, queja, súplica y apelación; los de revocación y reposición su fin es la modificación total o parcial de la resolución recurrida por el mismo órgano que la emitió; el de queja es el que se invoca en relación con aquellos actos procesales que no se encuentran dentro de los supuestos de los otros recursos admitidos por la ley; y el recurso de apelación tiene por objeto obtener un nuevo examen y decisión de la cuestión debatida ante un órgano jurisdiccional, por otro diferente y jerárquicamente superior, considerado este recurso como el más importante por el control de la función jurisdiccional que tiene como objetivo, lo que garantiza la buena administración de la justicia y porque es precisamente el medio con que cuenta el litigante perjudicado por la resolución recurrida, para obtener un nuevo proveído de un tribunal distinto y jerárquicamente superior, quien de acuerdo con el material aportado en la primera instancia y el que se pueda aportar en la alzada, examinará en todo o en parte la decisión impugnada como errónea por virtud de falta de apreciación de los hechos o mala interpretación del derecho y la revocará o reformará en términos de lo solicitado. (90)

(89). Ibidem. Pág. 244

(90). Ibidem. Page. 243 y 245.

Finalmente, los recursos extraordinarios son: el de revisión, queja y amparo, que se diferencian de los ordinarios aparte del objeto sobre el que versan, de la calidad de los órganos jurisdiccionales competentes que los resuelven, ya que son el Tribunal Superior de Justicia o la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

a).- Recursos Administrativos.

Por otra parte, en el ámbito administrativo también los administrados gozan de ciertos medios de protección frente a los actos de la administración. Estos pueden ser directos o indirectos. Los indirectos son aquellos que se dan efectivamente como garantía dentro de un régimen de buena administración, esto es, la regularidad de la actividad administrativa, su eficiencia y control de las autoridades sobre sus subordinados es lo que constituyen en cierta manera los medios de protección de los derechos de los interesados frente a la administración. Sin embargo como se podrá observar, dichos medios surgieron directamente para garantizar la eficacia administrativa, extendiéndose por efecto rebote a los particulares.

Los medios directos al contrario de los indirectos, nacieron para satisfacer de manera inmediata el interés particular, a grado tal que la autoridad ante quien se hacen valer, se encuentra obligada de nuevo a intervenir y examinar el acto que aqueja al particular. (91)

Estos medios se pueden clasificar de acuerdo con las autoridades que los conocen, como: remedios o recursos administrativos, recursos o acciones jurisdiccionales, dentro de estos últimos, los recursos y acciones ante tribunales administrativos, los recursos y acciones ante tribunales comunes.

"El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, al superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme una vez comprobada la ilegalidad e inopertunidad del acto". (92)

(91). Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 433.

(92). Serra Rojas, Andrés. Curso Administrativo. Tomo II. México. Editorial Porrúa, S.A. 1951. Quinta Edición. Pág. 357.

Como se podrá observar, de la definición que el profesor Fraga da de las vías de recurso al recurso administrativo, se desprende que tan sólo es referido al particular agraviado, siendo que la administración también cuenta con recursos, como es el caso de una resolución administrativa favorable a un particular, en donde la autoridad solicita su anulación, e igualmente nos encontramos con que en este caso no existe acto jurisdiccional.

Antes de continuar adelante es necesario dejar precisado que, toda inconformidad o impugnación del interesado corresponde a un recurso administrativo; la diferencia podríamos decir sencillamente, es que mientras que el recurso desahoga en un acto administrativo la impugnación finaliza en un acto jurisdiccional, esto es en una sentencia.

"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 revocación 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". (93)

En un principio los recursos fueron propios del derecho procesal civil; en el derecho romano surgieron durante la época del imperio, llegando a perfeccionarse pero no obstante ello, al finalizar la república se inicia el nacimiento de la figura del recurso revocatorio, el que podía interponerse en contra de la sentencia nula o injusta. En el ámbito administrativo los recursos adquirieron importancia a partir de 1827, cuando la Suprema Corte de Justicia establece el principio de definitividad para la procedencia del amparo, esto es, que era obligatorio que se agotaran todos los recursos previamente a la interposición del juicio de amparo. (94)

Tradicionalmente se han conceptualizado los recursos como los medios legales con que cuenta el particular interesado para inconformarse con una resolución pronunciada por la autoridad impugnada. Concepto que al igual -- que el que señala el profesor Sabino Fraga, en el fondo ambos cuentan con el fin con el que debe entenderse a los recursos; medios jurídicos que se

(93). Fraga, Sabino. Op. Cit. Pág. 439.

(94). Ferras y López, Armando. Op. Cit. Pág. 152.

establecen para defensa de los particulares perjudicados frente a las resoluciones violatorias de las autoridades administrativas y por el contrario para éstas, el camino a resarcir los defectos, vicios y errores en que pudo haber incurrido con su decisión, la que al provenir de un ser humano no está exenta de incurrir en errores; claro sin perder de vista el hecho de que puede ser la misma autoridad impugnada la que conozca del recurso o bien -- una superior jerárquica a aquélla.

La autoridad que conocerá del recurso puede ser la misma que pronunció el acto, su superior jerárquico o bien una especial distinto a las dos anteriores; contando cualquiera de ellas con las facultades que la ley le otorga, ya para anular o reformar el acto impugnado, reconocer el derecho del recurrente, debiendo sujetarse al estudio de los agravios aducidos o -- bien, cuando la autoridad es la jerárquicamente superior de aquélla que dictó el acto, las de examinar aparte de la legalidad, la oportunidad del acto impugnado.

Con respecto a la naturaleza del recurso administrativo, se plantea la cuestión por saber si la autoridad que lo resuelve ejecuta un acto jurisdiccional o un acto administrativo, sin embargo resulta difícil determinar tal situación, en virtud de existir tesis que se inclinan por una u otra alternativa pero que no solucionan el problema, dejando al arbitrio del estudiante su punto de vista.

Luego entonces tenemos en favor de aquéllas que consideran la resolución del recurso administrativo, como un acto jurisdiccional, los siguientes criterios: La existencia de un conflicto entre el particular afectado y la administración que pronunció el acto, teniendo ésta en consecuencia que resolver ese conflicto determinando si el acto recurrido fué o no violatorio de la ley. Por otra parte el recurso se contempla en las leyes con un procedimiento similar al judicial, observando aquí ciertas formalidades que se inician, período probatorio, alegatos, etc. Y finalmente por razón de que algunas leyes señalan que es optativo para el particular acudir a la vía administrativa o judicial, en caso de afectarse una resolución administrativa, se llegan a equiparar dichos procedimientos, lo que se confirma --

con la disposición que consagran las leyes en el sentido de que una vez elegida una vía no podrá recurrirse a la otra. (95)

Por otra parte tenemos los criterios opuestos al anterior que opinan que la conducta de la autoridad que resuelve el recurso si constituye un acto administrativo, con base en las siguientes razones: No surge en el recurso administrativo un verdadero conflicto pues para ello sería menester que las pretensiones de la administración fueran contrarias con las del particular.

'Gabino Oviedo indica que los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Con otras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para enmendar sus errores, si los hubiera. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama aduciendo un vicio, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es resultado inmediato de una labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia'. (96)

Ahora bien, la equiparación del procedimiento que se lleva a cabo en el recurso administrativo, con el procedimiento judicial, no puede calificarse a aquí como de naturaleza jurisdiccional ya que las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función. Finalmente si en las leyes se contemplan paralelamente el recurso administrativo y el procedimiento judicial, estableciendo la pérdida de uno si se opta por el otro, ello no implica que ambos procedimientos sean de igual naturaleza, toda vez que en el recurso administrativo no aparece un órgano imparcial ante quien se dirime el conflicto. (97)

Para no obstante lo anterior, se considera muy particularmente y -- con ello estamos de acuerdo con el criterio seguido por el profesor Gabino Fraga, que no se puede calificar el acto que resuelve el recurso administrativo como jurisdiccional ya que la autoridad que conoce de él exclusivamente

(95). Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 441

(96). Ibidem. Págs. 441 y 442.

(97). Ibidem. Pág. 442.

te se concreta a revisar el acto que emitió y no existe conflicto entre -- partes sino que la autoridad se convierte en juez y parte a la vez, frente al interés del particular, no existiendo la triangularidad que en un procedimiento judicial ordinario se presenta, imperando la línea autoridad -- parte.

Finalmente al respecto, el Profesor Serra Rojas opina que "La ley -- es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolver sobre su estructura definitiva". (96)

El Maestro Gabino Fraga, señala como elementos del recurso administrativo los siguientes: 1.- Una resolución administrativa que lesione derechos o intereses del particular recurrente; 2.- Debe contemplarse en la ley, las autoridades administrativas ante quienes debe interponerse; 3.- La fijación del plazo dentro del cual debe interponerse el recurso; 4.- Los requisitos de forma y los elementos que debe contener el escrito de interposición del recurso; 5.- Debe contemplarse el procedimiento para la tramitación del recurso, por ejemplo especificación de procesos; 6.- Y la obligación por parte de la autoridad revisora de emitir una nueva resolución en cuanto al fondo. (99)

La regla general es que la interposición del recurso, interrumpe la ejecución del acto reclamado, pero dicha regla tiene sus excepciones, siendo necesario que tal situación se contemple en el derecho objetivo. La ley Federal de aguas establece que interpuestas los recursos que contempla, quedará suspendida la ejecución de la resolución impugnada, salvo que se con-- crevengan disposiciones de orden público o se afecte un interés social. -- (Art. 185, VII). El código sanitario dispone que se suspende la ejecución -- de sanciones pecuniarias recurridas si se garantiza el interés fiscal. -- Art. 431.

Toda conducta o actividad de la administración pública debe circun-- scribirse a los lineamientos que específicamente señala la ley, así como sus órganos constitutivos, por lo tanto observará al órgano público que el acto

(96). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo II. Pág. 578.

(99). Fraga, Gabino. Op. Cit. Págs. 439 y 440.

que de él emane se encuentra ajustado a la ley. Los particulares afectados en su interés al emplear los recursos administrativos, cuentan con una garantía que consiste en objetar la ilegalidad de los actos en que incurrió la autoridad.

La autoridad en los recursos administrativos no interviene ni como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional, su actividad tan sólo se reduce a confirmar, modificar o revisar su propio acto o bien el de un inferior jerárquico, con el objeto de ver si se apegó a la ley o en su caso si es posible indemnizar por los actos que afectaron o lesionaron al particular. Cualquiera afectación en los elementos del acto administrativo, competencia, forma, motivo, objeto o mérito, en la ley debe encontrarse -- las formas de poder corregirlos. El recurso administrativo se encuentra fuera de toda función jurisdiccional, debido a su carácter meramente administrativo, sustraído de cualquier intervención judicial o de controles legislativos. (100)

La razón de este recurso obedece a la falibilidad humana ya que es de seres humanos incurrir en errores originados por diversas causas, los cuales en un momento dado afectan tanto al particular como al interés general; por ello que resulte necesario que se cuenten con los medios jurídicos para resarcir las faltas o perjuicios que ocasionan dichos errores, y es que los órganos que integran a la administración pública no siempre resultan ser los adecuados o los técnicamente preparados, dado que en algunos casos por desconocimiento de la ley, el personal de la administración la aplica indebidamente o con toda intención, o bien en algunos otros, no existe ni siquiera ley administrativa idónea o no se sabe interpretar.

El recurso administrativo se desarrolla dentro del mismo campo de la administración pública, la que debe procurar se conserve el orden de legalidad. Son pues los recursos administrativos un complemento para mantener la seguridad jurídica.

En el ámbito jurisdiccional (judicial), el vocablo recurso tiene dos sentidos; uno el que lo considera un medio que la ley otorga a la parte o tercero que son agraviados por una resolución judicial con el objeto de -

lograr su revocación o modificación, ya sea por la propia autoridad que la emitió o bien por su superior jerárquico; luego entonces y con base en este criterio, se puede decir que son recursos jurisdiccionales, la revocación y la apelación.

Por otra parte el recurso en estricto sentido presume que la revocación o modificación de la resolución corresponde al tribunal de instancia superior; sin embargo la ley administrativa no prevé ninguna clase de distinciones al respecto, exclusivamente los establece de una manera general, consecuentemente no se ha de referir la revocación y la apelación como recursos administrativos. La diferencia que existe entre el recurso contencioso y el recurso administrativo se debe a que en el recurso contencioso, la administración actúa como parte frente al recurrente, y no como juez y parte a la vez, como acontece en el recurso administrativo, ya que por sobre el interesado y la administración se encuentra el juez de la jurisdicción contencioso administrativa. A mayor abundamiento, en el recurso administrativo inclusive caben impugnar situaciones de trámite en tanto que en el recurso contencioso administrativo sólo se impugnarán decisiones ejecutivas, aunque en ciertos casos también fallas legales de trámite. (101)

En el procedimiento administrativo dice el Profesor Antonio Rullo Villanova, que prevalece el principio de oficiosidad, en virtud de que es a la autoridad administrativa a la que le corresponde dirigir el procedimiento y emitir la resolución a el caso concreto; las partes se encuentran dentro del procedimiento pero no llegan a intervenir por lo que hace a la tramitación procedimental del caso; será por lo tanto la autoridad la que investigue y precise los puntos sobre los que ha de versar el conflicto y lo que inclusive se cerciorará de la veracidad de los hechos a través de la práctica de las pruebas relacionando éstas con los hechos a fin de formarse la autoridad un criterio jurídico sobre la verdad. (102)

Tanto el recurso administrativo como el jurisdiccional se fundan en las ideas de la falibilidad humana, toda vez que es de humanos incurrir en errores, los cuales son motivados por distintas causas, que en última instancia vienen a ocasionar graves perjuicios a los interesados; por ello es

(101). Ibidem. Pág. 558.

(102). Ibidem. Págs. 559 y 560.

que si bien es cierto que con la sentencia se trata de llegar a la verdad por virtud de que presentamente, quien ha de emitirla ha tenido una correcta apreciación de los hechos y fundamentos de derecho que se le han planteado, también lo es que los errores o la mala fe en que se incurriera al pronunciarla, desvirtuarían el fin de esa resolución no pudiendo resultar más acertado que la revisión de la sentencia por la misma autoridad o su superior jerárquico, gracias al derecho de que disfrutan los particulares para interponer lo que hemos venido planteando como el recurso, el cual además de resultar una garantía para el propio individuo lo es también para la sociedad.

Al inicio de este tema se hizo mención de los medios de protección con que cuenta el interesado frente a los actos de la administración, entre los que se incluyeron los remedios y los recursos, respecto de los cuales únicamente nos hemos venido refiriendo a estos últimos, sin embargo a fin de no dejar inconcluso el planteamiento, muy concretamente se mencionará en que consistan esos remedios a que se ha aludido.

La administración en su actuar de igual forma que el ser humano, es stó expuesta a errores, por ello surge la necesidad de un control, el cual aparecerá en la medida en que se manifieste la administración y el grado de repercusión que produzca el error. Luego entonces cuando dicho error corresponda al estado, en razón de un acto administrativo, el cual no resultó con el fin que se esperaba o bien en discrepancia con otras finalidades, es a la administración a la que le corresponde corregir el error ya sea anulando el acto el propio órgano emisor o su superior jerárquico ordenando la anulación, es a esto lo que se llama un remedio.(103)

b).- Recurso de Revocación.

Como ya ha quedado expresado anteriormente el recurso administrativo, es el medio legal que precede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa y se sustancia y resuelve ante y por la administración.

En materia fiscal los principales recursos : 1.- Los recursos ord dinarios, son aquéllos que generalmente pueden interponerse contra cualquier

acto ante la propia autoridad que emitió la resolución que perjudica al interesado; estos recursos culminan la vía administrativa e inician el procedimiento judicial o bien el contencioso administrativo. 2.- Los recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que pronunció la resolución que afecta al particular, pero éstos no agotan la vía administrativa; como son la reconsideración y la revocación. 3.- Los recursos especiales, son aquéllos que pueden ser interpuestos ante una autoridad administrativa especial o bien ante cualquier otra distinta de la que emitió la resolución y pueden o no afectar la vía administrativa. (104)

No hay que confundir lo que se llama revocación administrativa con el recurso de reposición, pues en la primera es la propia autoridad que tomando la iniciativa modifica su acto por alguna causa superveniente; sin embargo en el recurso de reposición es el particular el que genera la actividad de la administración para que revise un acto que le afecta y no culmina la vía administrativa.

El recurso de la reconsideración administrativa se ubica dentro del primer grupo de los recursos anteriormente citados y consiste en el derecho que tiene el ciudadano perjudicado para solicitar de la autoridad que pronunció la resolución que le causa agravios, la modifique o la reconsidere en virtud de lesionar un derecho subjetivo. Esta reconsideración administrativa puede ser contemplada desde dos aspectos: cuando la ley la contempla como recurso y cuando no se localiza en la ley como recurso. (105)

La revocación administrativa consiste en dejar sin efectos una decisión, en el caso concreto un acto administrativo y se extiende inclusive -- hasta la anulación, sustitución de una resolución por parte de una autoridad administrativa. Esta figura ha sido estimada en ciertos casos como una reconsideración, un recurso jerárquico o bien como oposición o inconformidad.

El recurso de revisión, revisión jerárquica o revisión administrativa, es aquél que puede interponerse ante el superior jerárquico de aquélla autoridad que pronunció la resolución que afecta al particular y es el más empleado dentro del campo administrativo, debe contemplarse expresamente en

(104). Ibidem. Page. 567 y 568.

(105). Ibidem. Page. 569, 570 y 571.

una ley reglamentaria, de conformidad con el principio de derecho administrativo. Sin embargo cuando la revisión no se prevee en la correspondiente ley, ésta funciona en razón de la ilegalidad de la resolución emitida por el inferior jerárquico, correspondiendo a su superior la guarda del principio de legalidad y consecuentemente corrección de los actos perjudiciales al interesado o contrarios al orden público. Ejemplos de este recurso los encontramos en la Ley de Invenciones y Marcas, Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1976 en su artículo 231; la Ley de Protección al Consumidor, Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975 en su artículo 91. Ejemplos de otros recursos administrativos y que son especiales, los cuales son conocidos por una autoridad administrativa especial o bien diferente a la que emitió el fallo, son los que encontramos en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 114; en la Ley del Seguro Social en su artículo 274; y el recurso de revisión que contemplaba el Código Aduanero en sus artículos 614 y 617. (106)

Así como la apelación es clásica en el proceso civil, el recurso de revocación lo es en el derecho procesal administrativo.

El Código Fiscal de la Federación vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1983 con excepción de su capítulo concerniente al procedimiento contencioso administrativo, contempla los siguientes recursos administrativos, entre los que se encuentra el recurso de revocación.

Artículo 116. Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer: el recurso de revocación; el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; y el de nulidad de notificaciones.

Según artículo 117, el recurso de revocación procede contra resoluciones definitivas que determinen contribuciones omitidas o accesorios; que dicten las autoridades aduaneras; y que nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

Sin embargo y sólo por lo que se refiere a este recurso, es optativo para el particular agotarlo o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por el resto de los recursos éstos necesariamente deberán agotarse antes de acudir ante el tribunal fiscal, de acuerdo con lo previsto por el artículo 120.

El dispositivo 118 determina que, la oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá contra autos: que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de ejecución; actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley; y actos que afecten el interés jurídico de terceros.

• Finalmente el recurso de nulidad de notificaciones procederá en contra de aquéllas que se realicen en contravención a las disposiciones legales.

Los recursos de referencia se interpondrán dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación, por escrito ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, el cual deberá señalar el acto que se impugna, los agravios que le cause al acto impugnado y se ofrecerán las pruebas aduciendo además los hechos controvertidos de que se trata. La autoridad dictará resolución y la notificará en un plazo que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significa que se ha confirmado el acto.

De conformidad con el precepto 133 del ordenamiento que nos ocupa, la resolución que ponga fin al recurso podrá: desecharlo por improcedente; confirmar el acto impugnado; mandar reponer el procedimiento administrativo y dejar sin efectos el acto impugnado.

B).- El Juicio Contencioso Administrativo.

Toda vez que el recurso administrativo ha resultado un medio ineficaz para el control jurídico de la actividad administrativa, por razón del principio inquisitorio que en él opera, entregándole a una de las partes en conflicto (autoridad administrativa) la dirección del procedimiento, y tendiendo en mayor parte más por una buena administración que por la justicia legal, es por ello que surge el contencioso administrativo, como la vía - - ideal para el mantenimiento y efectividad del derecho administrativo, así - como el medio jurídico adecuado para la defensa del particular frente a la conducta administrativa. Por eso cuando los órganos administrativos piensan en la supremacía del interés del Estado por sobre el precepto legal, haciendo a un lado la conservación del derecho, cabe afirmar que al final de cuentas ellos no tienen la palabra del derecho administrativo ya que en última instancia corresponderá al juez analizar el acto administrativo y verificar si se trata de un acto apegado a la norma jurídica esto es, un acto legal, - y no un acto pronunciado bajo la protección de un supuesto interés estatal encubridor de una política administrativa, ajena a derecho. (107)

"El juez movido por el mandato único del Derecho hará este examen y verificación siguiendo un procedimiento jurisdiccional donde yace la justicia administrativa". (108)

"El procedimiento contencioso administrativo fiscal, es la legítima controversia, por violación o desconocimiento de un derecho entre causantes (contribuyentes) y la Secretaría de Hacienda ante las autoridades administrativas que resuelve conforme a derecho". (109)

Desglosando la anterior definición, tenemos que el vocablo procedimiento contencioso implica conflicto, pleito, etc; por otra parte el administrativo fiscal da la pauta para determinar concretamente la clase de juicio, esto es, la materia fiscal de entre los administrativos que existen; es la -

(107). Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México. Editorial Porrúa, S.A. 1959. Pág. 109.

(108). Ibidem. Pág. 109.

(109). Porras y López, Armando. Op. Cit. Pág. 100.

lengüta controversia, significa que lo contencioso administrativo se encuentra contemplado en la ley; la violación o desconocimiento del derecho, es el origen jurídico o causa que da nacimiento al conflicto; finalmente la definición determina que el juicio se resolverá por la autoridad aplicando el derecho, esto es, la ley positiva, la jurisprudencia, los principios generales -- del derecho. (110)

El control de la administración que se ejerce a través de los recursos administrativos, resulta deficiente para proteger los derechos de los administrados, toda vez que no existe una imparcialidad para poder reconocer la ilegalidad del propio acto o el del inferior, o bien aun más dejarlo sin efecto. Problema que se ha tratado en diversos países con el fin de crear un verdadero control jurisdiccional del actuar de la administración, considerando que deben ser órganos diferentes a ella y autónomos para que puedan resolver las controversias que se presentan entre la administración y particulares, -- juzgando y decidiendo con autoridad de cosa juzgada. Sin embargo en las legislaciones no se ha establecido un criterio uniforme, para determinar esos órganos que han de controlar a la administración, ya que mientras unas se refieren a tribunales ordinarios del poder judicial, otras a tribunales independientes separados del judicial pero también sin nexo alguno con la administración, siendo estos los tribunales administrativos.

La jurisdicción contenciosa administrativa ya especial para uno u ordinaria para otros es susceptible de estudiarse desde dos puntos de vista, -- formal y material.

De manera formal, el contencioso administrativo se constituye por el conjunto de órganos que han de ser competentes para resolver las controversias que provoca la actuación administrativa. Como ya se indicó éstos pueden ser los tribunales judiciales que se colocan bajo el ámbito del poder judicial de la federación, y los tribunales administrativos, bajo el poder ejecutivo federal. El contencioso administrativo materialmente, se caracteriza -- por el conflicto que se presenta entre un particular agraviado en sus derechos y la administración pública como autora del acto lesivo. (111)

(110). Ibidem. Pág. 100.

(111). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo II. Pág. 608.

El control de la administración pública, se lleva a cabo por órganos que son verdaderos tribunales, como los tribunales administrativos, partiendo de la base que los funcionarios están sujetos a errores y contingencias humanas, que deben corregirse legalmente.

Además, desde el punto de vista material "...el contencioso administrativo es una función, un sistema o un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan..." (112)

La jurisdicción de los tribunales administrativos o el control jurisdiccional de la administración (porque pueden ser tribunales judiciales), son aquéllos que se encargan de resolver las controversias o reclamaciones suscitadas entre la administración pública y los particulares, por razón de la aplicación de una ley administrativa, y que se llama contencioso administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la administración pública como parte de derecho administrativo.

El contencioso administrativo, es el juicio que se sigue en algunos sistemas ante tribunales judiciales y en otros, ante tribunales administrativos autónomos como es el caso de México, respecto de pretensiones fundadas en conceptos de derecho administrativo, en que intervienen particulares y la administración pública en conflicto, por virtud de actos ilegales de ésta, que afectan los intereses de esos particulares. Es pues la misión de estos órganos, ejercer un control sobre la autoridad administrativa.

Existen dos sistemas jurídicos de lo contencioso administrativo, el anglosajón y el francés.

El sistema anglosajón, sustenta el principio de que el juicio que se suscite entre particulares y la administración debe someterse a la justicia de los órganos del poder judicial. Con este sistema se reconoce y respeta la división de poderes. Aquéllos que están de acuerdo con este sistema, lo consideran como el más idóneo para la defensa del particular frente a la autoridad administrativa, ya que la inmovilidad legal como derecho del juez, así como -

su independencia proporcionan una garantía en la justicia del contencioso administrativo ya para la autoridad (parte) como para particular, persona física o moral. Sin embargo dicho sistema no resulta del todo positivo pues no - ha faltado quien lo critique, afirmando que el poder judicial no debe juzgar los actos de otro poder y sentenciarlo, en razón de que ello significaría la superioridad y no la igualdad de uno de los poderes sobre los otros. (113)

El sistema francés, se basa en determinar que los conflictos jurídicos entre particulares y el poder ejecutivo, deben ser resueltos por la administración mediante actos jurisdiccionales materiales. 'El Profesor Alfonso - Nava Magreza afirma que el contencioso francés descansa en dos principios fundamentales: 1. Separación de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria; 2. Separación de la jurisdicción administrativa de la administrativa activa'. (114)

La crítica a este sistema siguiendo la división de poderes, es que al poder ejecutivo no le corresponde juzgar sus propios actos, ya que se estarían uniendo dos poderes en uno solo, además de que se violaría el principio de que nadie puede ser juez y parte al mismo tiempo.

Nuestro sistema mexicano adopta el sistema francés, con la creación - del Tribunal Fiscal de la Federación, que aunque son órganos administrativos, dependientes del Ejecutivo, tienen plena autonomía para dictar sus fallos.

En la doctrina administrativa se han determinado diversos juicios con tencioso administrativos, la doctrina francesa contempla cuatro que son: el - contencioso de plena jurisdicción; el contencioso de anulación; el contencioso de interpretación ; y el contencioso de represión o represivo; respecto de los cuales nuestro sistema mexicano únicamente contempla los dos primeros.

El juicio contencioso de plena jurisdicción contempla el principio de protección al particular contra actos que le perjudiquen; en este juicio, la jurisdicción administrativa dispone de amplias facultades, similares a las - de un juez e inclusive puede condenar pecuniariamente a la administración, o

(113). Ferras y López, Armando. Op. Cit. Pags. 100 y 101.

(114). Ibidem. Pág. 101.

bien reformar total o parcialmente la resolución que se combate. El tribunal administrativo de plena jurisdicción, está facultado hasta para revisar actos de la administración que perjudiquen los derechos subjetivos u otros entes autónomos. Al respecto se dice: '...en principio, la jurisdicción administrativa debe serlo en sede de contencioso de plena jurisdicción, para conocer de las operaciones administrativas que constituyen la ejecución de servicios públicos'." (115)

En el contencioso de anulación, el tribunal no posee todos los poderes habituales de un juez ya que únicamente se concreta a anular el acto que se le presenta y nunca podrá ir más allá de ello, esto es, nunca podrá reformar o modificar el acto. 'En el contencioso de anulación se demanda al juez pronunciar la anulación de una decisión de la administración. El recurso por exceso de poder es el principal recurso de anulación'." (116)

El acto que da lugar al conflicto debe ser un acto administrativo; - este principio como se podrá observar resulta obvio pero no perjudica el que se precise en forma concisa a fin de no incurrir en confusiones, pues se ha catalogado erróneamente como contencioso administrativo, la controversia en la que la administración interviene para resolverla. Por ejemplo el procedimiento agrario en donde la administración resuelve la controversia suscitada entre un particular dueño de las tierras y los campesinos que la solicitan - en la vía de dotación o restitución, en donde no existe definitivamente el acto administrativo que motive el conflicto. (117)

Luego entonces vemos ahora cuáles son esos actos que dan origen a la contienda contencioso administrativa: 1.- Son los actos administrativos que se basan en leyes administrativas; 2.- Esto es, aquéllos que pronuncia la autoridad pública administrativa; 3.- En el desarrollo de la gestión administrativa. Exclusivamente podrán ser objeto del contencioso administrativo, las resoluciones que emite la administración pública aplicando las leyes y disposiciones vigentes que le corresponden ejecutar, a los casos concretos que se le presentan. Sin embargo no se incluyen dentro de esas resoluciones, aquéllas que pronuncia en uso de la facultad discrecional que posee para dis

(115). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo II. Pág. 613.

(116). Ibidem. Pags. 613 y 614.

(117). Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 449.

poner en general lo que conviene al interés de todos los ciudadanos, sin limitación alguna que su sola responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales de cada país; para mayor comprensión, estas providencias son - las que dicta la administración pública, por decirlo así, mandando o gobernando. (118)

Elementos que integran el contencioso administrativo son: a). Una determinación o decisión jurídica, definitiva, caracterizada por sí o porque se hayan agotado los recursos establecidos en las leyes; b). Emitida por un acto de la administración pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines; c). Que lesiona a un particular u otra persona, o a una autoridad autárquica; d). Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo; e). O perjudica intereses legítimos; f). Que viola el precepto administrativo que regula su actividad; g). A la vez protege tales derechos e intereses; y h). Este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público. (119)

Las partes en el procedimiento contencioso son: el actor, el demandado, teniendo este carácter la autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución, o tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente la sustituya. También puede ser demandado, el particular a quien beneficie la resolución cuya nulidad solicita la autoridad administrativa. Y finalmente será parte, el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el del actor.

Tanto el recurso administrativo como el contencioso administrativo, - son controles jurídicos, sin embargo el primero es de orden administrativo y el segundo es de orden jurisdiccional.

a).- El Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El contencioso administrativo es la revisión que por la vía jurisdiccional se hace de un acto pronunciado en el ejercicio de las facultades fisca

(118). Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Tomo II. Pág. 609.

(119). Ibidem. Pags. 608 y 609.

les; este juicio se inicia desde el momento en que el agraviado se inconforma con la resolución de la autoridad fiscal, cuando en contra de ésta ya se han agotado los recursos administrativos que procedan y le ha sido legalmente notificada.

Este procedimiento se encuentra integrado por las diversas formas que regulan la instrucción de cualquier otra instancia ya sea civil, penal o administrativa. Todo negocio debe ser instruido para llegar a la resolución del proceso.

El juicio de nulación que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es un procedimiento de carácter contencioso que tiende a la obtención clara y precisa de los actos o procedimientos fiscales cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

"Este conjunto de formas procesales se refieren a reglas a seguir para intentar las demandas, instruir las, juzgarlas, proveer contra las resoluciones y hacerlas ejecutar". (120)

En el proceso de nulidad ante el Tribunal Fiscal se emplea con frecuencia el procedimiento oral esto es, impera el uso de la palabra con la necesaria intervención de la escritura, con ello el Ejecutivo espera una pronta y expedita justicia fiscal. En el procedimiento oral como recordáramos, sus características son de conformidad con lo expresado por el Maestro Eduardo Fallares en su diccionario, las siguientes:

'...a) Predominio de la palabra hablada como medio de expresión, atenuado por el uso de escritos de preparación y documentación; b) Inmediación de la relación entre el juez y las personas cuyas declaraciones tiene aquél que valorar (partes, testigos, peritos); c) Identidad de las personas físicas que constituyen el tribunal durante la duración del juicio, o lo que es igual, que el juez o los magistrados que tramitaron el juicio sean los mismos que los magistrados o jueces que lo fallan; d) Concentración de la sustanciación de la causa en un período único, que se desenvuelve en una audiencia única o

en el menor número posible de audiencias próximas; y a) Que no sea lícito im pugnar separadamente las sentencias interlocutorias'. (121)

Este procedimiento que se establece para el tribunal fiscal, efectiva mente cumple con las formas esenciales del procedimiento; por otra parte su - substanciación se contempla en el Capítulo VI, de los artículos 197 al 259 -- del Código Fiscal de la Federación vigente, que por lo que se refiere a su ca pítulo contencioso, entró en vigor a partir del 1o. de abril de 1983, siendo que el resto de sus preceptos iniciaron su vigencia desde el 1o. de enero de 1983.

El procedimiento surge con la demanda de nulidad, misma que deberá - presentarse directamente ante la sala regional en cuya circunscripción radi- que la autoridad que emitió el acto, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución impugnada o en el que el afectado haya tenido conocimiento de ella o de su ejecución, o se haya os- tentado sabedor de la misma cuando no exista notificación legalmente hecha.- También podrá enviarse la demanda por correo certificado con acuse de recibo, cuando el interesado se encuentre fuera de la circunscripción de la sala, -- siempre que el envío se haga desde el lugar donde reside el demandante. O -- bien se presentará la demanda dentro de un plazo de cinco años cuando la au- toridad fiscal haya solicitado la nulidad de una resolución favorable a un - particular, salvo que éste hubiere motivado efectos de tracto sucesivo, en - donde en cualquier momento podrá demandarse la nulidad sin exceder de los -- cinco años del último efecto.

Por otra parte la contestación a la demanda se realizará dentro de -- un plazo de 45 días siguientes a aquél en que se le hubiere notificado el em plazamiento. Y serán 20 días el término para contestar la ampliación de de-- manda, contados a partir de aquél en que surta efectos el acuerdo de admi- - sión de demanda.

El magistrado instructor cerrará la instrucción dentro de los 10 - - días siguientes a la contestación de la demanda, ampliación de demanda en su caso o desahogo de las pruebas, resuelto los incidentes de previo y especial

pronunciamiento, o el de recusación. Las partes podrán alegar por escrito - dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos el acuerdo que declare cerrada la instrucción del juicio.

Antes de continuar adelante es necesario hacer hincapié en que las -- pruebas deberán acompañarse al escrito de demanda e igualmente en su caso de -- berán presentarse desahogadas, como por ejemplo la pericial, y en la testimo -- nial deberán acompañarse los interrogatorios respectivos.

Finalmente, instruido el proceso y declarados vistos los autos, se -- procederá a dictar el proyecto de sentencia dentro de los 30 días siguien -- tes, y se pronunciará por unanimidad de votos de los magistrados de la sala, dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, la sentencia, -- misma que deberá fundarse en derecho, examinar todos y cada uno de los pun -- tos controvertidos y en sus puntos resolutivos expresará con claridad los -- actos o procedimientos cuya nulidad se declara o cuya validez se reconozca.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación vigente, artículo 230, las causa de ilegalidad de una resolución administrativa son las si -- guientes: 1.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución. 2.- Omisión -- de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso. 3.- Vicios del procedimiento -- que afecten las defensas del particular. 4.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o -- bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas. y 5.- Cuando la resolución administrativa dictada en -- ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

b).- Caracteres del Tribunal Fiscal de la
Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano administrativo que resuelve en el orden jurisdiccional controversias que se presentan entre -- particulares y la administración pública, cuenta con las siguientes caracte --

ísticas:

1.- Depende del poder ejecutivo formalmente, pero por la naturaleza material de sus actos jurídicos que realiza, decarrolla una actividad jurisdiccional como la de cualquier tribunal judicial. Constitucionalmente es autónomo.

2.- Su fundamento se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 104 fracción I, y en el Código Fiscal de la Federación.

3.- Es un tribunal de derecho, porque las partes le proporcionarán los hechos y los magistrados aplicarán el derecho.

4.- Es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

5.- Corresponde el contencioso de anulación, esto es, no tendrá -- otra función que la de reconocer la legalidad o la declaración de nulidad de actos o procedimientos y fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte.

6.- No tiene facultades para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, pues tan sólo debe circunscribirse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios -- contenciosos que se le planteen, o bien reconocer la validez de esos actos o procedimientos.

7.- La competencia del tribunal es limitada. (122)

Las facultades del tribunal otorgadas por ley, respecto de los casos de su competencia son aquéllos que pertenecen a los contenciosos de anulación. El tribunal exclusivamente se concretará a reconocer la legalidad o -- bien declarar la nulidad de actos o procedimientos, fuera de esta función la administración pública conserva sus facultades y tanto los tribunales federales como la Suprema Corte de Justicia su competencia para conocer de todos -- aquellos asuntos en donde la administración intervenga como parte. El tribunal no es competente para emitir mandamientos que tiendan a obtener la ejecución de sus fallos. En caso de que las autoridades fiscales no quieran cumplirlos, tal situación deberá combatirse por los medios ordinarios, principal

mente el juicio de amparo. (123)

"La jurisprudencia del tribunal es obligatoria para las salas, y el pleno podrá variarla, pero las salas podrán dejar de aplicarla siempre que se hagan constar los motivos para ello". (124)

Finalmente, el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra integrado por 7 salas y 21 magistrados. Cada sala se forma por 3 magistrados, - de los cuales uno funge como presidente de la misma, y dura en su cargo un año, pudiendo ser reelecto. El presidente del tribunal es uno de los 21 magistrados y preside la sala de la cual forma parte, por un año. A cada uno de los magistrados que integran la sala los nombra el Presidente de la República a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con ratificación del Senado, y duran en su encargo 6 años. (125)

(123). Fraga, Gabino. Op. Cit. Págs. 467 y 468.

(124). Ibidem. Pág. 468.

(125). Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. Pág. 319.

C O N C L U S I O N E S .

- 1.- El proceso es una forma imparcial de resolver un litigio o controversia y es necesario este último para que aquél surja, porque el proceso presupone siempre la existencia de un litigio pero no todo litigio desemboca en un proceso en razón de que las partes pueden dar solución a su conflicto ya en forma autocompositiva o autotutelar.
- 2.- Se estará en presencia de una verdadera función jurisdiccional cuando existan partes, actor-demandado y juez formando un triángulo y las de cisiones que emita el juez tengan autoridad de cosa juzgada, cuidando de no incurrir en errores pues puede darse el caso del arbitraje en donde existe actor, demandado y un tercero que resuelve el conflicto, pero aquí no habrá acto jurisdiccional.
- 3.- El procedimiento administrativo es aquél que la autoridad inicia de oficio por el conocimiento que tiene de la existencia de alguna vicia ción a ciertas leyes administrativas, que imponen obligaciones a los sujetos que se colocan bajo las disposiciones de dichos ordenamientos, y en el que el particular como afectado tiene ingerencia en el mismo, a fin de no quedar en estado de indefensión por un acto de autoridad que le perjudica finalizando el procedimiento con la resolución de la autoridad, absolviendo o condenando; cuando sucede esta última hipóte sis la sanción generalmente es de tipo pecuniario nunca de carácter corpural.
- 4.- El procedimiento administrativo aduanero cuenta con una naturaleza ju ridica paraprocesal, en virtud de no reunir plenamente los elementos característicos de un proceso judicial, ya que en él no existe el litigio jurisdiccional que motiva un proceso porque independientemente de haber controversia entre un sujeto y la autoridad, ésta no re- suelve un órgano del Poder Judicial sino un administrativo, el cual actúa como juez y parte al mismo tiempo. Y no obstante que el sujeto dentro del mismo tenga derecho a las garantías de legalidad y audiencia, que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no lo caracteriza como jurisdic cional, además de que las resoluciones de la autoridad administrativa no tienen el carácter de cosa juzgada.

- 5.- Después de que se ha dictado resolución en un procedimiento administrativo, el particular si resultó afectado por ella, tiene derecho a inconformarse con ésta, interponiendo el recurso de revocación ante la propia autoridad, lo que conlleva a concluir que si es la misma autoridad que emitió la resolución la que conocerá del recurso, la figura paraprocesal del procedimiento continuará viva, ya que aunque se establezcan defensas similares a las empleadas en un proceso judicial, por el hecho de continuar siendo la misma autoridad juez y parte, con eso bastará para calificarlo como paraprocesal.
- 6.- Considero que el procedimiento administrativo como figura paraprocesal culmina cuando es llevado ante tribunales, como en la especie lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, interponiendo el juicio de nulidad en contra de la resolución pronunciada por la autoridad administrativa y confirmada por ésta en el recurso de revocación. Sin embargo podría surgir la interrogante de por qué deja de ser paraprocesal dicho procedimiento, si el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano que pertenezca al Poder Ejecutivo; efectivamente éste no forma parte del Poder Judicial, pero la conclusión es que formalmente depende del Ejecutivo y materialmente las resoluciones que emite, son de carácter autónomo e independiente. Además la autoridad administrativa en estos procedimientos exclusivamente será parte frente al particular actor, y formando la estructura triangular el juez como órgano superior entre ellos, dirigiendo el juicio.

B I B L I O G R A F I A .

Alcalá Zamora y Castillo Niceto. Proceso Autocomposición y Autodefensa. México, Imprenta Universitaria, 1947.

Alvarez Gendín Sobino. Manual de Derecho Administrativo Español. Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1954.

Bacerra Bautista José. El Proceso Civil en México. México, Editorial Porrúa, S.A., 1965, Segunda Edición.

Calamandrei Piero. Instituciones del Derecho Procesal Civil (según el nuevo código). Buenos Aires, Editorial Depalma Buenos Aires, 1943.

Carnelutti Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Tomo I. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1959, Traducción de la Obra Italiana Instituzioni del processo civile italiano, quinta edizione emendata.

Couture J. Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978. Tercera Edición Póstuma.

Chiovenda Giuseppe. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1936, Primera Edición, Traducción de la segunda edición italiana y notas de derecho español por E. Gómez Orbanega.

Chiovenda José. Principios de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Madrid, Editorial Reus S.A. 1922.

De Pina Rafael. Principios de Derecho Procesal Civil. México, Librería Herrero Editorial, 1957. Segunda Edición.

De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José. Instituciones de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa S.A., 1979, Decimotercera Edición.

De Pina Rafael . Diccionario de Derecho. México, Editorial Porrúa S.A., 1977, Sexta Edición, Aumentada, revisada y puesta al día por Rafael de Pina Vara.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa S.A., - 1977, Decimoseptima Edición.

García Ramírez Sergio. Derecho Procesal Penal. México, Editorial Porrúa S.A., 1980, Tercera Edición.

Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso. México, Textos Universitarios, 1976.

Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. México, 1959, -- Editorial Porrúa S.A.

Ovalle Favela José. Derecho Procesal Civil. México, Harla S.A. de C.V., 1981, Colección de textos jurídicos universitarios.

Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México, Editorial Porrúa S.A., 1981, Decimotercera Edición.

Porras y López Armando. Derecho Procesal Fiscal. México. Textos Universitarios S.A., 1959, Primera Edición.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. México, Editorial - Porrúa S.A., 1981, Décima Edición.

Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. México, Editorial Porrúa S.A., 1981, Décima Edición.

Sierra Carlos J. y Martínez Vera Rogelio. Historia y Legislación Aduanera de México. México, Ediciones del "Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", 1973.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios. 1974.

Ley Aduanera y Disposiciones Complementarias. (Reglamento de la Ley -- Aduanera). México, Edición preparada por la Dirección General de Aduanas, Junio de 1982. Impresa en los Talleres de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Código Fiscal de la Federación. México, Edición preparada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Impreso en Talleres Gráficos de -- la Nación. 1983.