

870109
1
zgj

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela de Derecho



TESIS CON
FALLA EN ORIGEN

**"IMPORTANCIA DE QUE EXISTA UN CODIGO FEDERAL
DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"**

TESIS PROFESIONAL

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta:

JUAN CARLOS AGUILAR OLIVAR



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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 está 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.
INTRODUCCION - - - - -	1
 CAPITULO I - - - - -	 4
EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA - - - - -	5
A- Nociones Previas del Estado - - - - -	5
B- La Administración pública - - - - -	7
C- El acto administrativo - - - - -	9
D- Actos que repercuten en el Particular - - - - -	12
E- Crecimiento de la Administración - - - - -	17
 CAPITULO II - - - - -	 19
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - - - - -	20
A- Diferencias entre Proceso y Procedimiento - - - - -	20
B- Diferencias entre el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Civil - - - - -	21
1.- Oficioso - - - - -	23
2.- Contencioso Administrativo - - - - -	24
C- Estancamiento del Derecho Procesal Administrativo - - - -	25
 CAPITULO III - - - - -	 28
ANTECEDENTES DE CODIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRA- TIVO - - - - -	29
A- Consideraciones Previas - - - - -	29
B- Congreso de Varsovia de 1936 - - - - -	29
C- Derecho Comparado - - - - -	33
1- España - - - - -	33
2- Francia - - - - -	39
3- Argentina - - - - -	49

	Pág.
D- Antecedentes en México - - - - -	54
CAPITULO IV - - - - -	61
"LA IMPORTANCIA DE QUE EXISTA UN CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS" - - - - -	62
A- Situación Actual - - - - -	62
1- Código Fiscal de la Federación - - - - -	62
2- Ley Aduanera - - - - -	65
3- Ley de Invenciones y Marcas - - - - -	67
4- Ley Federal de Aguas - - - - -	68
5- Ley de Vías Generales de Comunicación - - - - -	69
6- Ley de Salud - - - - -	71
7- Ley de Nacionalidad y Naturalización - - - - -	73
8- Ley Federal de Reforma Agraria - - - - -	75
9- Ley General de Población - - - - -	77
B- Análisis de la problemática - - - - -	81
CONCLUSIONES - - - - -	85
BIBLIOGRAFIA - - - - -	87

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

Una de las materias que más llamó mi atención, de todas las cursadas a lo largo de mi carrera, fue la de Derecho Administrativo, quizá por el innato interés que en mí existe, en lo referente a la relación que se da entre los particulares y la administración pública; pues, las considero vitales en un Estado de Derecho, ya que de ahí dependen una multiplicidad de situaciones, las cuales repercuten de una u otra manera en el diario acontecer de un Estado.

Afirmo lo anterior, en virtud de que considero que es realmente inconcebible hablar de un real Estado de Derecho, cuando las relaciones entre gobernantes y gobernados son deficientes, debido a una falta de conocimiento, por parte de los gobernados, de sus derechos o aún conociéndolos, desconocen la forma en que han de hacerlos valer.

A medida que el tiempo pasa, nos damos cuenta, que la Administración Pública crece más, interviniendo en la esfera de los particulares. Esto, queramos o no, ocasiona ciertas relaciones tirantes entre uno y otro, y precisamente, para salvaguardar el Estado de Derecho y más aún, la armonía en un país, es necesario implementar los medios o recursos necesarios para solucionar estos problemas; claro es es ta, siempre acorde con una regulación jurídica.

Pero para que realmente sean eficaces los recursos o medios legales que se implementen para lograr la armoniosa relación que debe existir, es necesario, que unos y otros tengan conocimiento de ellos; pues, de lo contrario, no tendrían razón de existir; tal es el caso de nuestro país, en el cual tenemos muchas leyes administrativas, en cada una de las cuales encontramos que preveen recursos o medios legales contra los actos emitidos por las autoridades; esta diseminación de recursos ocasiona la confusión en el particular, evitando por ello, el que pueda hacer valer sus derechos en tiempo y forma; quedando de esta manera, los actos emitidos por la autoridad, como valederos o fir mes, ocasionando al particular agravios de difícil reparación.

Lo anterior, fue lo que motivó para sugerir, precisamente, el que se uniforme el Procedimiento Administrativo y que mejor, que creando un Código Federal de Procedimientos Administrativos, que regule la forma, medios, tiempo, etc., en que el particular tiene que hacer valer sus derechos y por ende, conozca todos los medios o recursos legales con que cuenta, creando un real Estado de Derecho.

Además, esto se trasluciría en una Seguridad Jurídica; - pues, los actos de la autoridad deben estar contemplados en la Ley; es decir, deben estar acordes con el principio de legalidad que debe regir todo acto de autoridad.

Asimismo, y para que no haya una violación de las garantías individuales que consagra nuestra Constitución General, específicamente en sus artículos 14 y 16, es necesario que se conceda al particular el Derecho de Audiencia, de legalidad y el de fundamentación y motivación, que debe revestir todo acto emitido por las autoridades.

A lo largo de nuestra historia, encontramos antecedentes o intentos de crear un Código de Procedimientos Administrativos. Tenemos que en el año de 1853, Don Teodosio Lares emitió ciertas regulaciones administrativas, más conocidas como Ley Lares; posteriormente encontramos otro tipo de regulación más formal; en el año de 1936, en el que se creó la Ley de Justicia Fiscal; pero como puede notarse, se refirió a una sola de las materias administrativas, como lo es, la fiscal, haciendo a un lado todas las demás.

No encontramos el por qué del estancamiento o relegación que ha sufrido el Derecho Procesal Administrativo, en relación con los demás Derechos Procesales, ya sean civiles, penales, etc.; pues, como quedó asentado en párrafos anteriores, considero de suma importancia - la regulación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Es por eso, que decidí realizar la presente investigación

y proposición, para lo cual comenzaré por analizar la administración pública, las relaciones que entre ésta y los particulares nacen, los actos que la autoridad emite, las características que éstos deben revestir, etc. En capítulo por separado, analizaré los antecedentes de intentos de codificación del Procedimiento Administrativo que ha habido en nuestro país; las causas por las cuales es de suma importancia la multitudinaria codificación, y en el mismo capítulo, haré un análisis de Derecho Comparado, así como las conclusiones a que se llegó en el Congreso de Varsovia de 1936. Esperando de esta manera, poder tener una clara visión de la problemática que hasta nuestros días ha revestido el presente tema.

Espero lograr mi objetivo y que sirva el presente análisis, como precedente para contribuir a solucionar esta problemática.

C A P I T U L O I

"EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA"

- A)- El Estado.
- B)- La Administración Pública
- C)- El Acto Administrativo.
- D)- Actos que repercuten en el particular.
- E)- El crecimiento de la Administración.

C A P I T U L O I

A)- EL ESTADO.

Tomando en cuenta todos los elementos formativos del mismo, podemos definirlo, como la sociedad humana asentada permanentemente en su territorio, estando sujeta a un poder soberano, bajo un orden jurídico que estructura dicha sociedad y así obtener el bien público temporal para todos sus habitantes.

De lo anterior, podemos deducir, que precisamente, la finalidad del Estado la constituye, el lograr el bien público temporal en su territorio; considerando como bien público, tanto la existencia, como la conservación del Estado; comprendiendo la primera, la defensa contra sus enemigos, ya sea en su interior como en su exterior; y la segunda, se traduce en el buen funcionamiento de su administración y economía; por ende, podemos concluir, que el bien público está constituido por el conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o interés nacional; una economía saludable, un ejército, unas leyes justas y equitativas, sus costumbres, su historia, su cultura e instituciones; en suma, en vista de la multiplicidad de conceptos que constituyen el bien público, consideramos, que es muy importante que exista una relación armónica entre gobernantes y gobernados, para poder así, lograr los fines que como estado se han fijado.

Como hemos señalado, son varias las actividades que el Estado tiene que realizar; es por ello, que se ha efectuado una división de poderes, con fundamento en la teoría, que con el mismo nombre se conoce y cuyo autor es Montesquieu, quien dividió en tres poderes al Estado, a saber:

1)- PODER LEGISLATIVO: Este poder se encargará de todas aquellas actividades que se efectúen para formular las normas generales,

que estructuren al Estado y reglamenten las relaciones entre éste y los gobernados, así como las relaciones de los ciudadanos entre sí.

2)- PODER JUDICIAL: Será el encargado de tutelar el ordenamiento jurídico a que va a estar sujeto el Estado y sus habitantes, aplicando la norma precisa a los casos concretos.

3)- PODER EJECUTIVO: La función de este poder será la encaminada a lograr la satisfacción de las necesidades de los gobernados, fomentando el bienestar y el progreso de todos los miembros que componen el Estado mismo.

Aún cuando hemos señalado el campo de acción de cada uno de los poderes, esto no significa que dicha separación, sea de una manera tajante, toda vez, que existe otro tipo de clasificación de las funciones del Estado, que las divide en dos categorías y son:

1)- Adoptando el criterio formal, lo importante será tomar en cuenta a que poder se encuentra atribuida legalmente la función, para poder saber, si ésta es formalmente administrativa, judicial o legislativa.

2)- Tomando en cuenta la naturaleza intrínseca de la función y no importando a que órgano están atribuidas las funciones, éstas materialmente son legislativas, administrativas o judiciales, según tengan las características que se han atribuido a cada una de las mismas.

Por lo general, ambas coinciden, pero en algunos casos no es así. Por ejemplo, cuando el Presidente de la República emite algún decreto, ésta función formalmente será administrativa, pero materialmente será legislativa.

Pensamos, que es de suma importancia el que exista dicha división de poderes, en virtud de que no consideramos adecuado, que todo

el poder de un Estado resida en una sola persona o grupo; pues, se convertiría en una monarquía, u oligarquía, respectivamente; ocasionando con ello, graves perjuicios a los gobernados. Afirmamos lo anterior, por las siguientes razones:

A)- Por lo que se refiere a la vida misma del Estado, y

B)- Atendiendo a la situación de los particulares.

En el primer caso, es conveniente que exista la división de poderes, porque de esa manera se evita el surgimiento de una dictadura, con todas las consecuencias negativas que un régimen de esta especie conlleva.

Respecto a la situación de los particulares, pensamos - que de esta manera estarían asegurados o garantizados su vida y su patrimonio económico; pues, en el caso de que existiese algún abuso o - exceso de poder de alguno de los poderes, los otros tienen el deber de hacer que aquél se constriña a lo que exactamente ordena la ley, de - acuerdo al principio de legalidad, que debe prevalecer en todos los actos del Estado.

En razón de la investigación que aquí realizamos, consideramos prudente, el estudiar más a fondo la actividad de la administración pública, realizada por el poder ejecutivo.

B)- LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Rafael de Pina la define de la siguiente manera:

"El conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la federación, los municipios y - los organismos descentralizados tienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituye el ob

jeto de los servicios públicos". (1).

Atendiendo a otros puntos de vista, podemos definirla, de acuerdo a la noción formal, como el organismo público que tiene competencia y medios necesarios para satisfacer los intereses generales; y atendiendo al punto de vista material, se define como la actividad - de este organismo, tanto en sus problemas de gestión y existencia, como en sus relaciones con otros organismos semejantes, así como con los particulares, para asegurar la ejecución de su cometido. Este poder es ejecutado por el titular del poder ejecutivo, siendo este el presidente de la República, en quien recae toda la responsabilidad administrativa del Estado.

Consideramos muy importante la labor que este poder realiza, ya que precisamente, es quien tiene a su cargo la administración y el proporcionar los servicios a todos los habitantes del Estado, razón por la cual está en constante relación con los particulares.

De una correcta administración de los recursos, bienes o servicios, depende en gran parte, que un Estado pueda obtener sus finalidades como Estado y al mismo tiempo, haya una relación armónica entre gobernados y gobernantes; lo que se traducirá en una paz social y un desarrollo equilibrado del Estado.

Para poder llevar a cabo todas las funciones que el Poder Ejecutivo tiene encomendadas, como integrante del Estado, es necesario que se creen múltiples organismos de una esfera especial de competencia, y a su vez, éstos requieren de personas físicas para poder ejecutar esa competencia, que se origina y fundamenta en la ley.

(1) Rafael de Pina, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México 1976. 5a. Edición. Página 53.

Con fundamento en la competencia, los órganos administrativos se clasifican de la siguiente manera:

- 1)- Los que tienen el carácter de autoridad, y
- 2)- Los que tienen el carácter de auxiliares.

Los primeros, son aquellos órganos que están investidos de facultades de decisión y ejecución, lo que les permite emitir actos que precisamente tendrán el carácter de obligatorios para los sujetos a quienes vaya dirigido dicho acto, ya que proviene de órganos de autoridad competentes.

Los segundos, serán aquellos órganos que simplemente ayudan a los de autoridad, para que éstos últimos puedan emitir sus resoluciones; por lo cual, realmente su actuación, no tiene mayor trascendencia externa.

Al emitir los órganos de autoridad sus actos, es cuando de una manera u otra, están en contacto directo con los particulares; motivando con ello, que en algunas ocasiones, los derechos de los mismos sean restringidos o limitados y algunas veces, hasta violados.

Es precisamente, por lo que procederemos a analizar el acto administrativo.

C)- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Atendiendo a la definición que sobre el mismo nos señala Humberto Briseño Sierra, diremos que es: "Aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados." (2).

(2) Humberto Briseño Sierra, El Proceso Administrativo en Iberoamérica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1968. 1a. Edición. Página 29.

De lo anterior podemos deducir, que los elementos del -
acto administrativo son los siguientes:

- I).- El Sujeto.
- II).- La voluntad.
- III).- El objeto.
- IV).- El motivo.
- V).- El fin.
- VI).- La forma.

I).- EL SUJETO.

For sujeto, entenderemos que es el órgano de la adminis
tración pública que realiza el acto, debiendo para ello, tener compe-
tencia, la cual debe estar prevista en la ley; es decir, tener aptitud
legal.

II).- LA VOLUNTAD.

Consiste en el sentir del órgano, el cual debe estar -
exento de vicios; ya sea de error, dolo o violencia.

III).- EL OBJETO.

Entendido éste como el contenido mismo del acto, por lo
que debe ser, determinado o determinable, posible y lícito; esto últi-
mo, no nada más significa que no sea contrario a la ley, sino que esté
expresamente autorizado por ella.

IV).- EL MOTIVO.

Esto es, el antecedente que provoca el acto, ya sea una
situación legal o de hecho prevista en la Ley, para que pueda dar naci-
miento al acto mismo.

V).- LA FINALIDAD.

Es lo que el órgano desea obtener con dicho acto, pero -
debiendo ser este fin de interés general; que esté acorde con la Ley, -
que sea parte integrante de su competencia y lo haga por medio de los -
actos que la ley establezca.

VI).- LA FORMA.

Constituyen los requisitos externos que el acto debe re-
vestir y los cuales son señalados por la ley, como necesarios para la -
existencia misma del acto. Por lo general, los requisitos son: que se
haga por escrito y que señalen los motivos y fundamentos legales en que
se apoya.

Analizados los elementos que integran el acto administra-
tivo, pasaremos a estudiar los efectos que produce el mismo.

Antes que nada, señalaremos, que los actos administrati-
vos se presumen legales, por lo que deben tenerse por válidos, hasta -
que alguna autoridad competente declare su invalidez; por lo que se tra-
ta de una presunción luris tantum.

Los efectos que se producen con respecto a las partes -
que intervienen son: Que crean, modifican o extinguen situaciones jurí-
dicas individuales; es decir, se establecen derechos y obligaciones pa-
ra un particular determinado; siendo éstos intransferibles y personales,
por lo cual, sólo dicha persona puede ejercitarlos o cumplirlos.

El efecto que tienen respecto de las personas que no in-
tervinieron en el acto, es el siguiente: Las situaciones que se creen
en virtud del acto, son oponibles a todo mundo; o sea, son erga omnes,
por lo que todo mundo debe respetar ese derecho que se ha establecido.

Ahora procederemos a analizar la ejecución del acto administrativo, para lo cual es necesario establecer, que el acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y cumplidos los requisitos legales del propio acto.

Todo acto administrativo se presume legal, y esta presunción es iuris tantum. Se basa, en que la administración pública actúa a través de órganos que buscan el interés común; es decir, son órganos desinteresados, por lo que se presume que todo acto lo harán apegados a la ley.

Un acto administrativo es ejecutivo, según Carrillo Flores:

"Cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares aquello que en el acto administrativo está mandado u ordenado". (3).

Esto se justifica, en virtud de la necesidad urgente o imperiosa, que el Estado tiene de satisfacer los intereses generales, y además, por la presunción de legalidad de todo acto administrativo, por lo que no requiere de ningún otro poder para ejecutar sus actos; por lo tanto, es al particular a quien compete el demostrar que el acto no fue apegado a la ley, por medio de los recursos que la misma le confiere.

D).- LOS ACTOS QUE REPERCUTEN EN EL PARTICULAR.

La Administración Pública emite un sinnúmero de actos, -

(3) Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México 1973. 2a. Edición. Página 74.

algunos de ellos sin ninguna trascendencia para el particular; por lo que primeramente, analizaremos la clasificación que de los mismos se hace.

Atendiendo a los distintos criterios de clasificación, éstos se dividen de la siguiente manera:

- A)- Atendiendo a su naturaleza.
- B)- Atendiendo a las voluntades que intervienen.
- C)- Atendiendo a la relación de la voluntad con la Ley.
- D)- Atendiendo a su radio de acción.
- E)- Atendiendo a su finalidad.
- F)- Atendiendo a su contenido.

A)- ATENDIENDO A SU NATURALEZA.

Se clasifican en dos grandes grupos, llamados actos materiales y actos jurídicos; los primeros, son aquellos que no producen ningún efecto jurídico, es decir, no tienen importancia alguna dentro del campo del derecho; mientras que los segundos, son aquellos que engendran consecuencias jurídicas y por lo tanto, son de suma importancia en el campo jurídico.

B)- ATENDIENDO A LAS VOLUNTADES QUE INTERVIENEN.

Estos se dividen en varios grupos, según las voluntades que hayan intervenido, a saber:

1)- Es un acto simple, cuando interviene una sola voluntad al emitir dicho acto; no importando que para ello haya sido necesario el tomar opiniones, juicios o consultas a otras personas.

2)- Cuando son varias las voluntades que intervienen en la formación del acto, tenemos las siguientes clases:

I)- Actos Colegiales: Llamados así, porque aún cuando - emanan de un órgano único de la administración pública, éste se encuentra formado por varios miembros.

II)- Acto Complejo o Colectivo: En este tipo de actos - existe también la participación de varias voluntades, pero de distintos órganos de la administración pública.

III)- Acto Unión: Estos se dan cuando intervienen varias voluntades con distintas finalidades y además, no persiguiendo la creación de una situación jurídica individual.

IV)- El Contrato: Este no es propiamente un acto administrativo, pero tiene relevancia, en virtud de que en algunas ocasiones, la Administración Pública actúa como un particular, pudiendo intervenir en éste, varias voluntades.

C).- ATENDIENDO A LA RELACION DE VOLUNTAD CON LA LEY.

Su clasificación parte de la relación que tiene la voluntad que crea el acto con la Ley; quedando de la siguiente manera:

I)- Acto Obligatorio, reglado o Vinculado: Son aquellos actos que se emiten haciendo la aplicación de una Ley.

II)- Actos Discrecionales: Estos actos son los que emite la Administración Pública teniendo como fundamento la ley y su criterio; pues se le otorga un poder de apreciación para decidir su actuación, to mando en cuenta las circunstancias del momento, pero siempre bajo la - Ley.

D).- ATENDIENDO A SU RADIO DE ACCION.

Desde este punto de vista, los actos pueden clasificarse

en:

I).- Internos: Son aquellos actos que tienen trascendencia sólo para la misma administración pública y que sirven para su mejor funcionamiento.

II).- Externos: Estos actos tienen por objeto el restringir o facultar la esfera jurídica de los particulares, por lo que tienen bastante importancia para los gobernados.

E).- ATENDIENDO A SU FINALIDAD.

Estos pueden ser:

I).- Actos Preliminares y de Procedimiento: Son aquellos actos que son un medio o instrumento para realizar los actos principales de la función administrativa.

II).- Actos de Ejecución: Son aquellos que tienen por objeto hacer cumplir obligatoriamente las resoluciones y decisiones administrativas a los obligados.

F).- ATENDIENDO A SU CONTENIDO.

Estos se clasifican en tres grupos y son:

I)- Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares: Estos a su vez, comprenden a los Actos de Admisión, aprobación, dispensa o condonación y los de autorización, teniendo cada uno de éstos distintas finalidades. Por ejemplo: Los de admisión, son los que dan acceso a los particulares a un servicio público; los de aprobación son los que dan una autoridad superior otorgando su consentimiento a una inferior, para que el acto emitido por esta última produzca sus efectos; los de Dispensa o Condonación, son aquellos que tienen por ob

jeto exonerar a un particular de la obligación de cumplir una ley de carácter general o del cumplimiento de una determinada obligación; los de autorización, se dan cuando la administración, una vez satisfechos determinados requisitos, permite el ejercicio del derecho previo del particular, por haber algún obstáculo que impedía dicho ejercicio.

II).- Actos destinados a restringir la esfera jurídica de los particulares: Dentro de esta clasificación tenemos:

A)- Las Ordenes Administrativas: Son aquellas órdenes que da una autoridad jerárquicamente superior a otra inferior, para indicarle, que es lo que debe hacer para limitar la esfera jurídica de los particulares, ya sea imponiéndoles obligaciones de dar, hacer o no hacer.

B)- Expropiaciones: Es el acto por el cual el Estado obliga a un particular a ceder su propiedad por causa de utilidad pública.

C)- Ejecución Forzosa: Se da cuando los particulares se niegan a obedecer voluntariamente la Ley u órdenes administrativas.

De todas las clasificaciones anteriormente señaladas, podemos concluir que realmente la mayoría de ellas tienen trascendencia para el particular, aunque a éstos, en un momento dado, no interese si participaron o no varias voluntades o el nombre que doctrinalmente los actos tengan.

Lo que al particular interesa, es la manera en que ha de poder solucionar los conflictos o efectos, que de dicho acto administrativo se deriven y ocasionen en él; situaciones negativas y más aún, - violatorias de sus garantías individuales.

E).- EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION.

Otro de los problemas a que día con día el particular se enfrenta, es a la cada vez más grande administración pública.

Encontramos, que si bien es necesario para su actuar, el contar con distintos organismos que le ayuden a su cometido, éstos son tantos, que en lugar de hacer los trámites gubernamentales más expeditos y rápidos, por el contrario, han servido para hacerlos más engorrosos, lentos e ineficaces.

En el Estado Moderno, la Administración Pública, ya no sólo se ha concentrado a ser una reguladora de la economía pública y a intervenir en aquellas actividades, que por considerarse prioritarias para la vida misma del Estado, es necesario que tenga el control directo de ellas. Por el contrario, nos damos cuenta, que la intervención estatal es día con día más amplia, lo que se traduce en una mayor limitación del campo de actividad de los particulares, ocasionando con ello múltiples conflictos entre el particular y el Estado.

Además, la creación de una infinidad de oficinas o departamentos administrativos, ha propiciado, en el particular, confusión, lo que provoca que éste, al sufrir alguna limitación o violación de sus garantías, no sabe a ciencia cierta ante que autoridad acudir para lograr la invalidez del acto que le ha causado una violación en sus derechos.

Si bien es cierto, que el Estado Moderno, en virtud de los múltiples cambios que en el diario acontecer de la vida se van efectuando, debe adecuarse al ritmo de ésta; no existe justificación para que éste crezca desmesuradamente, sino que al contrario, debe ser más eficaz; ya sea haciendo uso de la tecnología o de cualquier otro recurso; pues en suma, lo más importante es satisfacer a los particulares en sus requerimientos.

En razón de este crecimiento desmesurado, se provocan más conflictos entre los gobernantes y los gobernados, porque al estar el Estado interviniendo más en la esfera de acción de los particulares, ocasiona muchas veces, que se violen las garantías de los individuos, las cuales se encuentran consagradas en la parte dogmática de nuestra Constitución.

Sabemos que la creación de más organismos administrativos, supone la creación también de leyes o reglamentos que regulen dichos departamentos, logrando con esto la existencia de un sinnúmero de leyes o reglamentos, que en su mayor parte, son desconocidos por los particulares.

Precisamente, lo más urgente es ahora, encontrar las medidas adecuadas para poder solucionar los conflictos que en un momento dado pueden surgir entre el particular y la administración pública; por lo que compete a ésta última, crear los mecanismos o instrumentos legales adecuados para solucionar los conflictos y se logre un verdadero Estado de Derecho.

C A P I T U L O I I

"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"

A.- Diferencias entre Proceso y Procedimiento.

B.- Diferencias entre el Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Civil.

I.- Oficioso.

II.- Contencioso Administrativo

C.- Estancamiento del Derecho Procesal Administrativo.

CAPITULO I I

"EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO"

A).- DIFERENCIAS ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Consideramos de suma relevancia el establecer antes que nada, la diferencia existente entre la noción de Proceso y la de Procedimiento, ya que es común, en algunos, confundir ambos conceptos, siendo que éstos se complementan, más no son iguales.

Comenzaremos por señalar, la definición, que sobre el Proceso, nos indica el Licenciado Eduardo Pallares, a saber: "Es la serie de actos jurídicos vinculados entre sí por el fin que se quiere obtener mediante ellos y regulados por las normas legales". (4).

De la definición anterior se desprende, que precisamente, el proceso se integra con todas aquellas actividades que se realizan para obtener la finalidad jurídica que se persigue, siendo todas éstas concatenadas, por lo que necesariamente son en un orden riguroso. Algunos tratadistas, en las definiciones que sobre el mismo tema hacen, señalan entre sus características, a los sujetos que en un momento dado pueden realizar esas actividades, y en algunos casos llegan a señalar, que dichas actuaciones o pretensiones se harán valer ante los órganos jurisdiccionales del Estado.

La definición que hemos transcrito en párrafos anteriores, pensamos que es la más idónea, ya que precisamente, en dicha noción queda comprendida la esencia misma de lo que debemos entender por Proceso, no dando lugar a ninguna duda sobre el tema.

(4) Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares, Editorial Porrúa, México 1981. 9a. Edición. Página 94.

Analizando el tema del Proceso, corresponde ahora, el estudio del Procedimiento, para lo cual nos servirá de base la definición que sobre el mismo nos señala Manuel de la Plaza, de la siguiente manera: "Es el conjunto de formas o maneras como se efectúa la función de administrar justicia". (5).

De lo anterior podemos deducir, que precisamente, el Proceso se vale del Procedimiento para conseguir sus finalidades; es el medio para que aquél se exprese, ya que todo proceso es un procedimiento, pero no todo procedimiento será un proceso. Afirmando lo anterior, en virtud de que en todo proceso, forzosamente se tiene que seguir un determinado procedimiento.

B). DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO CIVIL.

Aún cuando ambos procesos encuentran su fundamentación en la Teoría General del Proceso, no dejan de tener ciertas peculiaridades, que lo hacen distinto.

Precisamente por ello, trataremos de señalar cada una de esas características propias que los distinguen, a saber:

En términos generales señalaremos, que el Procedimiento administrativo posee un carácter especial, en razón de que los intereses representados por la administración son de naturaleza pública, además de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, así como también de la ejecutividad de que gozan sus actos y a la inembargabilidad de los bienes de la administración pública.

(5) Manuel de la Plaza, citado por Eduardo Pallares en su "Derecho Procesal Civil" Editorial Porrúa, México 1981. 9a. Edición. Página 100.

En cuanto al particular, pensamos, que en este tipo de procedimiento, se encuentra, hasta cierto punto, en desventaja, consistiendo ésta, en que la administración haciendo uso de su facultad económico-coactiva, sí puede embargar bienes del particular para garantizarse sus créditos, sin necesidad de recurrir a otra autoridad y sin que medie procedimiento extraordinario alguno; esto, por la presunción de legitimidad de que gozan sus actos; por lo que el particular debe presentar pruebas mucho más contundentes que en otro tipo de procedimiento, ya que debe de evitar que los bienes que fueron materia del embargo -- practicado en su contra, sean rematados.

Ahora bien, tomando en cuenta la naturaleza de las cuestiones controvertidas en cada procedimiento, podemos señalar, que por regla general, en el procedimiento administrativo serán de interés público, mientras que por el contrario, en el procedimiento civil serán de interés privado.

En cuanto a los sujetos o partes que intervienen en cada uno de los procedimientos, podemos manifestar, que en el administrativo serán siempre, por una parte, la administración, y por otra parte, el particular; mientras que en el civil serán ambas partes particulares.

En lo relativo a la duración de uno y otro procedimiento, el administrativo normalmente será más rápido y menos formal; esto en razón de la naturaleza misma de las cuestiones controvertidas en el procedimiento y debido a la urgencia que la administración pública tiene de resolver este tipo de situaciones.

Otra de las grandes diferencias que podemos señalar, entre el procedimiento civil y el administrativo, es que el primero de ellos sólo consta de una sola etapa contenciosa, mientras que el procedimiento administrativo consta de dos etapas procedimentales; siendo éstas, el oficioso y el contencioso; por lo que ahora haremos un análisis muy breve de cada una de esas etapas.

1).- OFICIOSO.

Se conoce así, la parte del procedimiento administrativo que se efectúa ante la misma autoridad que dictó la resolución, que el particular combate. En cada cuerpo de leyes administrativas se prevén los recursos oficiosos que el particular puede hacer valer para la obtención de una resolución favorable, acorde a lo dispuesto por las leyes.

Esta etapa procesal realmente no requiere de mayor formalidades, ya que el particular solamente necesita presentarse ante la autoridad que dictó la resolución por medio de un escrito, en el que se señalará sus generales, así como los antecedentes del caso que provocó la resolución y los agravios que le causa la misma; así como las leyes o garantías violadas y las pruebas que considera pertinente ofrecer y que sirvan para dar una mayor visión del asunto; además, deberá indicar el nombre del recurso que esté interponiendo.

Posteriormente y teniendo ya la autoridad por interpuesto el recurso que la ley le confiere al particular, analizará el acto que se recurre, y tendrá que dar una nueva resolución dentro del término que la misma ley de la materia le señale, en la que deberá precisar, si confirma, anula o modifica el acto combatido.

Existen algunos casos determinados por la ley misma, en los que la autoridad de oficio deberá de revisar las resoluciones que se han emitido, siendo el competente para este efecto, el superior jerárquico; doctrinalmente, a lo anterior se le conoce con el nombre de Autotutela de la Administración. Como podemos deducir del mismo nombre doctrinal, este recurso sirve para auto protección de la autoridad administrativa y evitar así, que en un momento dado, se dicten resoluciones contrarias a la administración misma.

En esta etapa, la autoridad, por así señalarlo, se con

vierte en juez y parte, ya que al interponer el recurso correspondiente el particular, ésta deberá avocarse al análisis del asunto, por lo que lo anterior lo podemos señalar como otro de los rasgos distintivos del procedimiento administrativo.

Aún cuando después de interpuesto el recurso oficioso correspondiente, el particular no fuere satisfecho en sus pretensiones y siendo éstas legales, la resolución resulta violatoria de la ley específica de la materia y puede éste acudir ante el Tribunal contencioso Administrativo correspondiente, a formular su demanda; iniciándose así la siguiente etapa procesal denominada Contencioso Administrativo.

2).- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El particular inicia esta etapa procesal con un escrito que presenta ante el Tribunal Administrativo correspondiente, en cuya demanda deberá expresar: nombre del que promueve; acreditar la personalidad en caso de que promueva a nombre de otra persona; sus generales; domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y autorizados, en el supuesto que así lo desee; deberá exponer clara y precisamente - el acto que se impugna; la autoridad que lo dictó; las leyes o garantías violadas; los agravios que le causa el acto que impugna; las pruebas que acompañe y que sean relevantes para el conocimiento del asunto que se trata de dilucidar, las cuales deberá acompañar con el escrito; - los fundamentos de derecho aplicables al caso, y por último, las peticiones que hace a la autoridad concedora de esta etapa procesal.

Admitida la demanda, se correrá traslado a la autoridad demandada, para que dentro del término legal conteste lo que a su derecho convenga, aportando toda la información y pruebas que tenga a su alcance y que sean de gran importancia para la resolución del caso que se trate.

Planteada la litis, se abrirá el juicio a prueba, desaho-

gándose todas aquellas que hayan sido admitidas y que no sean contrarias a la ley y a la moral; como caso excepcional, en las controversias de tipo administrativo no podrá el particular solicitar u ofrecer como medio de convicción, la prueba confesional a cargo de la autoridad administrativa, por así disponerlo expresamente las leyes administrativas y en especial, las leyes fiscales.

Desahogada ya la etapa procesal anterior, se pasará al período siguiente, siendo éste el de alegatos, en el que cada parte hará una síntesis de lo actuado durante el juicio, recalcando aquellas partes que estén a su favor, para así dar al juzgador una imagen de la forma en que ha de resolver la controversia ahí planteada.

Por último, el juzgador citará para sentencia y dictará esta última, la cual constará de tres partes, a saber: resultandos, considerandos y proposiciones; y en la cual confirmará lo dictado por la autoridad administrativa u ordenará que dicte nueva resolución, tomando en consideración los puntos que ha expresado el juzgador en su resolución final.

Consideramos que esto es lo más relevante del procedimiento administrativo, tanto en su etapa oficiosa como en la contenciosa.

C).- ESTANCAMIENTO DEL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO.

Haciendo una comparación con los demás procedimientos jurídicos que existen, hemos notado, que hay un relegamiento, en cuanto al procedimiento administrativo se refiere, pues, es realmente reciente su aparición como rama procesal.

No encontramos justificación a lo anterior, porque consideramos que la importancia que este procedimiento tiene es relevante, ya que a través de él es como se van a poder dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la administración.

Una de las circunstancias de hecho, por la que consideramos que existe el relegamiento del Derecho Procesal Administrativo, consiste en que el Estado y en especial el Poder Ejecutivo, no le han dado la importancia que merece y además, consideran que esto ocasionaría un detrimento, en lo que a la recaudación de impuestos se refiere, y por ende, esto se trasluciría en una crisis económica para el Estado; pues al tener el particular los medios o recursos legales para defenderse de las resoluciones que emita la administración, ocasionaría un retardo e impedimento para la pronta recaudación de los impuestos. El señalamiento anterior se enfoca parcialmente hacia la materia fiscal, que sólo es una de las áreas de la materia administrativa, por considerarla la más ejemplificativa, de esa relación de superioridad o imposición del Estado. Por el contrario, el Estado no parece darse cuenta de que es de su ma importancia que se legisle sobre esta situación, ya que al final redundará en beneficio para la propia administración, pues le disminuirá problemas con el administrado, al realizar cada acto de acuerdo a lo establecido en las leyes procedimentales, y por tanto evitará impugnaciones por violaciones a las normas legales. Lógico es que también necesitará forzosamente la administración analizar muy a fondo las resoluciones que emita, pues éstas deberán ser acordes con el principio de legalidad, y además, también deberán cumplir con la presunción de legitimidad de que gozan los actos que la administración emite.

Por lo que compete a los Doctrinistas, algunos de éstos consideran que no es necesario que se regule el Derecho Procesal Administrativo, al existir un Derecho Procesal General; por lo que sustentan que éste ya satisface las necesidades existentes actualmente. Lo que parecen no advertir estos estudiosos del derecho, es que precisamente, por todas estas situaciones especiales o sui generis del procedimiento administrativo, debe existir un ordenamiento específico del mismo, y no remitirse a las regulaciones genéricas que sobre los procedimientos existen.

Así mismo, también existen en la actualidad doctrinistas

que tienen la inquietud de regular el procedimiento administrativo, y para tal efecto han convocado a Congresos Internacionales, a fin de lograr un criterio general a seguir, para la regulación de dicho procedimiento.

Lo anterior se ha hecho con la finalidad de sacar de la relegación, que durante muchos años ha sufrido este procedimiento; y así tenemos, que en algunos países europeos y americanos, ya se ha logrado su regulación, haciendo de este procedimiento un real medio de defensa que tienen los particulares, para impugnar las resoluciones administrativas.

Consideramos, que la regulación debe ser acorde con el momento histórico que se vive; tomando en cuenta todas las circunstancias que hagan de este procedimiento, una impartición de justicia pronta y expedita, y de esta forma, tenga el particular confianza en la administración y en sí, en el Estado, al existir realmente un verdadero Estado de Derecho, en el que el particular pueda defenderse con toda atingencia de los actos que emita la administración y que le causen agravios.

Lo antes mencionado, redundará en una relación armónica entre los particulares y la administración pública.

Esperamos que muy pronto se generalice esta situación en la mayoría de los países, y especialmente en México, se cuente con este tipo de procedimiento para resolver las cuestiones administrativas, pues esto traerá un beneficio colectivo, tanto para la administración pública como para los particulares.

C A P I T U L O I I I

ANTECEDENTES DE CODIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A.- CONSIDERACIONES PREVIAS

B.- CONGRESO DE VARSOVIA DE 1936.

C.- DERECHO COMPARADO.

I.- ESPAÑA

II.- FRANCIA

III.- ARGENTINA.

D.- ANTECEDENTES EN MEXICO.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE CODIFICACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

A).- CONSIDERACIONES PREVIAS.

Numerosos han sido los intentos de codificación que a nivel internacional y nacional han existido en lo que al procedimiento administrativo se refiere; así tenemos, que precisamente en el año de 1936, el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, convocó a un Congreso en la Ciudad de Varsovia, y en virtud de la importancia que revistió el mencionado congreso, consideramos de suma relevancia el hacer una síntesis de lo ahí tratado.

B).- CONGRESO DE VARSOVIA DE 1936.

Reunidos ya varios países en la ciudad de Varsovia, a instancia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, y viendo la necesidad imperante de regular el procedimiento administrativo, se sentaron las bases sobre las cuales todo procedimiento administrativo debe estar fundamentado, siendo éstas las siguientes:

- 1).- Principio de Audiencia.
- 2).- Enumeración de los medios de Prueba.
- 3).- Determinación del plazo en el cual debe obrar la administración.
- 4).- Actos en que la autoridad debe tomar opinión de otras autoridades o consejos.
- 5).- Debida motivación de los actos administrativos.
- 6).- Condiciones de las Notificaciones.
- 7).- Reglas generales complementarias". (6).

(6) Cabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1984. 21a. Edición. Páginas 257 y 258.

Ahora pasaremos a analizar cada uno de los puntos anteriores.

1).- PRINCIPIO DE AUDIENCIA.

Este principio constituye la base toral de todo procedimiento, ya que es de suma importancia que el demandado sea escuchado y vencido en el juicio, para que de esta manera puede defenderse y ofrecer los medios probatorios que juzgue conveniente y que le sean favorables.

Sería antijurídico, el no permitir que el demandado en juicio no fuera escuchado en éste; pues sería contrario a los principios generales del derecho y en especial a la justicia y equidad, ya que al no ser oído en juicio el demandado, el juzgador se formaría una imágen parcial del problema, porque solo tendría como cierto, el dicho del actor, lo cual lo imposibilita para emitir una buena sentencia; en la cual, tomando en cuenta el concepto de justicia y equidad, dé a cada quien lo que le corresponde.

En nuestro Derecho Positivo, el derecho de Audiencia, lo encontramos regulado en nuestra Constitución, precisamente en la parte dogmática y como una garantía individual, inherente a toda persona que se encuentre en el país. Consideramos que esto se hizo debido a la importancia que reviste el cumplimiento de esta garantía; por lo que de efectuarse la codificación del Procedimiento Administrativo, es principio obligatorio que debe tomarse en cuenta, si no se desea que éste sea violatorio de garantías.

2).- ENUMERACION DE LOS MEDIOS DE PRUEBA.

Otro de los conceptos que se debe de tener muy en cuenta, al realizarse el proyecto de codificación del Procedimiento Administrativo, es el relativo a los medios probatorios que pueden ser admitidos, ya

sea a los particulares o a la administración.

Debe hacerse una relación de aquellas pruebas que puedan admitirse, evitando así la presentación de un sinnúmero de material que carezca de valor probatorio; además de que se deben tomar en cuenta los principios generales que rigen en materia de pruebas; así como que dicha enumeración no pase por alto el principio, de que sólo los hechos - controvertidos son los que se encuentran sujetos a prueba.

Todo esto es de singular importancia porque precisamente es lo que va a servir al juzgador para darse una visión amplia sobre la situación controvertida y por ende, esto se traduciría en una sentencia conforme a derecho y justa.

3).- DETERMINACION DEL PLAZO EN EL CUAL DEBE DE OBRAR LA ADMINISTRACION.

Es necesario que se establezca un plazo durante el cual la administración puede efectuar todos sus trámites; pues, no puede dejarse al simple arbitrio de ésta, el hacer todos sus trámites cuando megor le convenga, porque el particular estaría en una franca desventaja; por lo que debe señalársele un plazo que sea razonable, tomando en cuenta los diversos factores que influyen en su obrar.

4).- PRECISION DE LOS ACTOS EN QUE LA AUTORIDAD DEBE TOMAR OPINION DE OTRAS AUTORIDADES O CONSEJOS.

Es necesario el determinar, en qué casos la autoridad debe tomar en cuenta la opinión de otras autoridades o consejos; pero esto debe ser siempre para darse una mayor claridad y precisión del asunto que se trata de dilucidar o resolver. Puede depender de ello, el - que el juzgador dicte una sentencia o resolución más acorde a la realidad.

5).- LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AFECTEN AL PARTICULAR.

Consideramos de suma importancia este principio, ya que todo acto de autoridad debe estar motivado; es decir, expresar las causas o razones de hecho y de derecho, que sirvieron de fundamento para emitirlo; pues en caso contrario, dicho acto sería violatorio de garantías.

En nuestro Derecho Positivo, encontramos dentro de la parte dogmática de nuestra Constitución, como garantía individual, la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, por lo que, al elevar este principio a rango constitucional, le concede la importancia que de hecho tiene.

6).- CONDICIONES DE LAS NOTIFICACIONES.

Las notificaciones son los medios por los cuales, se les hace conocer a las partes, las resoluciones que la autoridad que conoce del juicio emite; por ello son de gran importancia dentro del procedimiento, por lo que debe regularse muy cuidadosamente: la forma, términos y los casos en que debe efectuarse.

Lo anterior es de suma trascendencia, ya que al no ser notificada a las partes alguna resolución emitida por la autoridad, ésta puede causarle agravios, y por ende, las partes no puedan impugnarlas, haciendo valer en tiempo y forma, los recursos que la misma ley les faculte.

7).- REGLAS GENERALES COMPLEMENTARIAS.

Lo anterior se refiere a todas aquellas reglas que ameritan su observación durante el procedimiento y que tengan trascendencia dentro del mismo; así verbigracia, lo relativo a la personalidad, repre

sentación, etc.

Estas cuestiones son también dignas de tomarse en cuenta, en virtud de las consecuencias jurídicas que ocasionan y que incluso, en algunos casos, llegan a afectar hasta el fallo o sentencia que el juzgador emite.

C).- DERECHO COMPARADO.

En esta parte trataremos de estudiar los diversos sistemas existentes en el Mundo, en lo relativo al Procedimiento Administrativo; pues como veremos más adelante, en algunos países aún se sigue con el sistema francés de justicia retenida, y en otros, por el contrario, el sistema anglosajón, en el cual, todavía conocen de las controversias administrativas los Tribunales Judiciales. Pasaremos pues, a estudiar cada uno de estos sistemas en algunos de los países en los que se encuentran vigentes.

1.- ESPAÑA.

Uno de los países de mayor importancia en lo referente al Procedimiento Administrativo, lo constituye España, por el gran avance que este procedimiento tiene, en dicho país y además, por seguir el criterio de justicia retenida, considerándolo más adecuado a la situación prevaleciente actualmente.

Primeramente, analizaremos lo referente a las partes, para lo cual, citaremos el concepto de Jaime Guasp, que nos dice: "Son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso." (7). De lo anterior se deduce, -

(7) Jaime Guasp, citado por Jesús González Pérez en su Derecho Procesal Administrativo, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid - 1963. 2a. Edición. Tomo 2. Página 241.

que parte será tanto la persona que conoce del juicio, así como también las personas cuyos derechos son los controvertidos.

Por lo que respecta a la capacidad, las partes deberán de tener la capacidad para ser parte y la capacidad procesal; consistente la primera, en la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones; y la segunda, es la aptitud de poder realizar por sí actos procesales.

Acerca de la legitimación, este es un requisito de admisión de lo que se pretende en cuanto al fondo del asunto; más no así para la existencia del proceso, por lo que es de suma importancia que ambas partes se encuentren debidamente legitimadas, para que de esta manera, el juzgador pueda entrar al análisis del asunto.

El proceso se inicia, con la presentación de la demanda ante el órgano o tribunal jurisdiccional que conocerá del asunto, cumplir así, con uno de los requisitos subjetivos, además de lo antes señalado en cuanto a las partes.

El requisito objetivo, lo constituye el citar en la demanda el acto por razón del cual se formula la misma y el solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Lo anterior de acuerdo con el artículo 57 párrafo I de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de 27 de Diciembre de 1956.

Asimismo, otro de los requisitos objetivo, lo constituye el determinar en el escrito inicial de demanda el objeto de la impugnación; pues, sólo este es lo que se discutirá en el proceso.

La instrucción del proceso comprende ya dos tipos de actividad y son:

a).- Las alegaciones: Que las constituyen las activida-

des por medio de las cuales, se aportan al proceso determinados hechos o normas, que sirven de base o fundamento de lo que se pretende o lo que se trata de impugnar.

b).- La prueba: Tiene por objeto el convencer al juzga dor o al órgano jurisdiccional de la veracidad de toda la información que se ha aportado al proceso, cuando haya discordancia en lo dicho - por cada una de las partes.

A).- LAS ALEGACIONES.

Asentado ya, lo que debemos entender por alegaciones, - consideramos importante el señalar, la naturaleza jurídica de éstas: - se trata de un real acto procesal, por lo que no debemos confundirlas con los alegatos, que se hacen en los juicios en los que existen controversias de diferente índole a la administrativa; ya que en esos - casos, los alegatos constituyen una fase del procedimiento.

Los requisitos que se deben satisfacer para la presenta ción de las alegaciones son: es necesario que se presenten ante el órgano jurisdiccional que conoce de las pretensiones a las que se refieren las alegaciones, por lo que deben realizarse ante el órgano jurisdiccional competente.

Podrán admitirse todas aquellas alegaciones de datos de hecho y de derecho, que tengan una relación directa con la pretensión deducida, aún cuando el demandante pasase por alto el hacer alegación sobre algún dato o hecho y éste consta en el expediente administrativo de la resolución que se recurre, el órgano jurisdiccional deberá - tenerlo en cuenta.

Por otro lado, el demandante podrá fundar sus pretensio nes en razón del acto que dictó la administración, en cualesquiera hecho o norma legal, hayan sido éstos alegados o no en el procedimiento

administrativo.

B).- LA PRUEBA.

Podemos definirla, como la actividad que tiene por objeto el convencer al juez de la veracidad, existencia o inexistencia de los datos, que le servirán de fundamento para dar su fallo o resolución del asunto.

Pasaremos a señalar quienes son los sujetos que pueden aportar pruebas. Para tal efecto, precisaremos desde dos puntos de vista esta situación:

- 1)- A quién corresponde aquella actividad, y
- 2)- Ante quién debe realizarse.

1)- A QUIEN CORRESPONDE AQUELLA ACTIVIDAD.

Por principio señalaremos, que son a las partes a quienes corresponde aportar las pruebas, pero como una situación sui generis en este tipo de procesos administrativos, el órgano jurisdiccional de oficio, puede acordar la apertura y práctica de cuantas pruebas considerare convenientes, para lograr así una mejor visión de la situación que trata de resolver.

2)- ANTE QUIEN DEBE REALIZARSE.

En términos generales, diremos, que deberá hacerse ante el órgano jurisdiccional que conoce del asunto; pero, en caso de que se tratara de pruebas determinantes para el esclarecimiento del asunto, el juzgador puede, de oficio, acordar la apertura a prueba y la práctica de las mismas.

En lo referente al objeto de la prueba, este consiste -

en convencer al juez de la existencia o inexistencia del hecho que se trata de probar.

También las alegaciones están sujetas a prueba, dado que éstas son tanto de hecho como de derecho; aunque solamente por regla general, los primeros sean los únicos que estén sujetos a prueba, aunque en casos excepcionales, los segundos deben probarse.

En cuanto al procedimiento de la prueba, señalamos, que deberá hacerse la petición del recibimiento a prueba en los escritos de demanda y contestación a la demanda, por así disponerlo el artículo 74 párrafo I de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de Diciembre de 1956, que dice: "Solamente se podrá pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de =otrosi= en los escritos de demanda y contestación" (8). No obstante lo anterior, y aún cuando ha sido reiterado por la Jurisprudencia, el tribunal Supremo ha afirmado que no es necesario solicitar el recibimiento a prueba solamente por medio de -- =otrosi= sino también en el =súplico= del escrito.

Asimismo, deberán de expresarse los puntos de hecho sobre los que recaerá la prueba, por así señalarlo el artículo antes mencionado, pero en su párrafo segundo.

Después de pedido el recibimiento a prueba por las partes (ambas o una de ellas), pasarán las actuaciones al magistrado ponente, - que será el que conozca de todo el asunto; quién decidirá si se abre o - no el juicio a prueba, mediante auto en que se indique lo anterior, el - cual no admite recurso alguno.

El plazo del período probatorio es de 30 días comunes a -

(8) Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1963. 2a. Edición. Tomo II, página 739.

las partes, tanto para la proposición, como para la práctica de las mismas.

LA ORDENACION DEL PROCESO.

Como su nombre mismo nos indica, consiste en procurar el desenvolvimiento del proceso hasta que llegue a su fase final.

La ordenación del proceso se lleva a cabo mediante tres tipos de actos y son: De impulso procesal, de dirección procesal y de constancia procesal.

Los actos de impulso procesal, son aquellos que tienden a hacer avanzar el procedimiento por cada una de las etapas o fases que lo componen; mientras que los de Dirección procesal tienden a regir los actos que se realicen dentro del proceso; por último los de constancia procesal son aquellos que como su nombre mismo indica, tienden a dejar prueba o constancia de que dichos actos se realizaron en el proceso.

El impulso procesal compete al órgano jurisdiccional, quien es el que asume el deber de velar en todos los casos porque el procedimiento avance a través de sus etapas o fases normales. Esto se llevará a cabo mediante los informes que el secretario emita del estado que guarda el asunto, al día siguiente del vencimiento de los plazos, y en consecuencia, el Tribunal dictará el acto correspondiente de impulsión.

En cuanto a los actos de dirección procesal, tenemos de tres tipos y son: actos resolutorios, de comunicación y de intimación. Los actos resolutorios son aquellos que deciden cuestiones referentes al asunto, pero que no conciernen al fondo del mismo; en general, estos son los que jurídicamente conocemos como autos. Los actos de comunicación, son los que tienen por objeto transmitir a alguna persona algo que ella deba conocer o deba hacersele conocer para el mejor desarrollo del

proceso; siendo el acto de comunicación por antonomasia, la notificación. Los actos de intimación, son los que tienen por objeto la imposición de una conducta. Es necesario notificar este acto de intimación, por lo que siempre el acto de intimación va unido al de comunicación.

En cuanto a la terminación del proceso, normalmente este terminará con la sentencia y anormalmente por allanamiento, renuncia, desistimiento, transacción y caducidad.

En lo referente a la sentencia, el proyecto de ésta deberá de ser deliberado y votado. Esto tendrá lugar inmediatamente después de concluida la vista la deliberación y votación será llevada a puerta cerrada, en la cual el ponente expondrá a la deliberación de la sala, los puntos de hecho y de derecho sobre los que recaerá el fallo, y el presidente, si hay discusión, hará un resumen de lo dicho por el ponente y lo someterá a votación; votando primero el ponente y después los demás magistrados.

Los efectos jurídicos de la sentencia consisten en:

- a)- Cumplir lo ordenado en el fallo con o sin la voluntad del obligado; y
- b)- Que ningún otro órgano jurisdiccional podrá dictar nueva resolución sobre el mismo asunto.

Como hemos podido darnos cuenta, en este país se sigue con el sistema de justicia retenida, al conocer tribunales especializados, de la materia administrativa, lo cual ha traído grandes beneficios a sus habitantes.

2.- FRANCIA.

En términos generales podemos señalar, que siguiendo el

principio de independencia, la jurisdicción administrativa es conocida por jueces ad hoc; debido a la idoneidad que deben tener para conocer de asuntos en que es parte la administración, y esto repercute en una real garantía para los particulares y la administración, por lo siguiente:

A)- En lo referente a la administración, en virtud de que éstos conocen las necesidades que ésta tiene y no hay peligro de que en sus resoluciones causen un perjuicio de los intereses públicos.

B)- En cuanto a los particulares, existe esta garantía, en razón de que estos órganos de la jurisdicción administrativa, se atreven a dictar decisiones en favor de los particulares, que tal vez los órganos judiciales no harían; además de que el procedimiento es mucho más rápido que si fuera un procedimiento judicial ordinario.

Aunque no dejamos de subrayar, que la administración goza de algunos privilegios, como el conocido con el nombre de privilegios del prealable, y el de la acción de oficio.

El privilegio del prealable consiste en "La dispensa que la administración tiene de acudir ante los órganos jurisdiccionales para imponer una situación jurídica". (9).

En lo referente a la acción de oficio, consiste en la exención de que goza la administración de acudir a un proceso de ejecución, para efectuar, aún en contra de la voluntad del deudor, lo ordenado por el acto administrativo.

Las anteriores dispensas traen como consecuencia las si

(9) Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. 2a. Edición. Tomo I, Página 276.

güentes situaciones:

a)- No hay razón para que la administración acuda como demandante ante la jurisdicción administrativa; porque como ella ya tiene garantizado su crédito, no tiene interés jurídico en acudir a esta instancia.

b)- Por el contrario, como el afectado por estas actuaciones de la administración, es el particular, es éste quien acudirá ante los tribunales para demandar a la administración.

Además encontramos, que la legislación contencioso-administrativo francesa, no se encuentra en una sola ley, sino que por el contrario, está dispersa, lo que ocasiona múltiples problemas a los particulares.

En términos generales señalamos, que existen dos tipos de contenciosos, el de plena jurisdicción y el de anulación.

Procederemos a analizar el procedimiento administrativo francés, en lo referente a aquellas situaciones procesales que consideramos más importantes, y son:

a)- En lo referente a las partes: Estas antes que nada, deberán tener capacidad procesal, igual que la requerida para deducir pretensiones en cualquier otra jurisdicción. En cuanto a la legitimación, diferenciaremos entre la activa y la pasiva; así en la primera y tratándose del contencioso de plena jurisdicción, deberá ser titular de un derecho subjetivo que le fue lesionado por la administración; y en el caso del contencioso de anulación, se requiere que sea titular de un interés personal.

En cuanto a la legitimación pasiva, priva cierta confusión e imprecisión, en lo relativo a quién es la entidad que debe ser -

demandada, con la que debe defender el acuerdo; pero en síntesis señalaremos, que la demandada es la entidad a la que pertenece el órgano - que dictó el acto, por lo que debe de comunicarse al ministro interesado.

b)- Ahora analizaremos el procedimiento en sí. Antes - que nada señalamos, que en Francia no hay un solo proceso administrativo, sino varios tipos, los cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos: los ordinarios y los especiales.

1)- Los ordinarios: Son aquellos en los cuales no hay ley o reglamento que obligue a acudir a algún proceso especial. Estos pueden efectuarse ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales regionales; en el primer caso, se encuentra regulado por la ordenanza de 31 de julio de 1945, y decreto de la misma fecha (10), y las fases son las siguientes:

Se comienza con el escrito inicial de demanda, conocido con el nombre de recours, si es deducida por el Estado y con el de Requête si es hecha por cualquier persona; éste deberá contener las pretensiones que desee deducir y debe presentarse por persona legitimada - activamente, dentro del plazo de dos meses a partir de la notificación, publicación o expiración del plazo del silencio de la administración. - Admitida la demanda, es turnada a la subsección de instrucción, si es un contencioso general y se designa un ponente que debe examinarla, tanto en lo referente a la decisión atacada, como al cumplimiento de los - requisitos de la demanda, y éste puede acordar:

1)- Que no ha lugar, y en este caso se remite el expediente al comisario del gobierno.

(10) Jesús González Pérez. Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. 2a. Edición. Tomo 2. Pág. 342.

II)- Que procede la instrucción, y en este caso, señalará las medidas de instrucción que considere prudente.

Hecho lo anterior, se notifica a las partes, para que formulen sus observaciones y en caso de que no las presenten y tratándose del demandante, se entenderá como desistido de la instancia; si es la demandada, se entenderá como que está de acuerdo con lo expuesto en la demanda.

Terminados todos estos actos procesales, el expediente es turnado al ponente para que estudie el asunto y redacte un proyecto de considerandos y fundamentos legales aplicables, y el presidente de la subsección convoca a la sesión de instrucción, con intervención del comisario del gobierno, y termina esta estapa procesal con el acto de vista a las partes.

En cuanto a la terminación del procedimiento, puede hacerse de dos modos: el normal y el anormal. El primero se efectúa con la sentencia del consejo del Estado; y el segundo puede ser por desistimiento y el non-lieu à statuer, que significa, que después que se inició el proceso, no ha lugar a juzgar, por haber desaparecido el objeto de la demanda, ya sea porque el demandante ha muerto o la controversia ha desaparecido.

En el segundo caso, en que se efectúa el procedimiento ante los Tribunales regionales, es muy parecido al que se desarrolla ante el consejo de Estado.

En lo concerniente a la iniciación, el procedimiento es similar a el seguido ante el Consejo de Estado y se notificará a las partes, tanto al ministro interesado como al particular.

El demandado formula una síntesis, en la que expone sus puntos de hecho y de derecho, y a su vez el demandante, formulará su ré

plica. Así mismo, puede efectuarse el desahogo de pruebas.

Este procedimiento, al igual que el anterior, se cierra con el acto de vista, en el que también se informa al comisario del go bierno.

La terminación es también análoga al procedimiento anterior, tanto normal como anormalmente; la sentencia deberá comenzar con las siguientes palabras:

"En nombre del pueblo francés, el tribunal administrativo...." (11), y las ejecutorias que expide el secretario del tribunal principian con la siguiente fórmula "La república manda y ordena al" (12).

2.- Los especiales, son aquellos procedimientos en los - cuales alguna ley ordena que se desarrollen de esta manera.

Atendiendo a su fundamento, estas suelen dividirse en - dos grandes grupos, a saber:

A)- Procesos especiales por su fundamento jurídico-mate rial, y

B)- Procesos especiales por su fundamento jurídico-proce sal.

Dentro de la primera clasificación la doctrina enumera - los siguientes:

(11) Jesús González Pérez. Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. 2a. Edición. Tomo 2, Página 346.

(12) Ibid.

I).- Procesos a que dan lugar las pretensiones sobre contravenciones en materia de vías de comunicación.

II).- Procesos en materia fiscal (contribuciones directas y otros impuestos).

III).- Procesos en materia electoral.

IV).- Procesos a que dan lugar las declaraciones de ruina de inmuebles.

En virtud de que damos por supuesto, la comprensión en cuanto a lo que se refiere cada uno de los procesos, no entraremos a su estudio de fondo.

En la segunda clasificación, los procesos los vamos a dividir en tres grupos:

A).- Procesos que tienden a facilitar otro proceso: Este es el que se efectúa en caso de incidentes de acuerdo a la materia.

B).- Procesos que tienden a asegurar los efectos de otro proceso. Lo anterior se debe a que el proceso administrativo francés no produce efectos de suspensión del acto reclamado, por lo que la administración puede ejecutarlo, aún cuando este sea ilegal; por lo que cuando se termine el procedimiento, y aún cuando el particular haya obtenido sentencia favorable, se encontrará que ya ha sido ejecutado; es to explica el por qué de la importancia de este procedimiento. Concomitantemente tenemos otros procesos, para garantizar al particular frente a la ejecutoriedad de los actos administrativos, siendo el más representativo, el conocido con el nombre de El Réferé administrativo y que es un proceso especial, que tiene por objeto constatar ciertos hechos materiales, a fin de asegurar los resultados de otros procesos, por lo que no entra al análisis del fondo del asunto y únicamente se exige que la

suspensión "No atente contra el orden, la seguridad y la tranquilidad pública". (13).

C).- Procesos que tienden a la impugnación de otro proceso.

Dentro de esta clasificación se regulan varios tipos de recursos jurisdiccionales:

1).- La oposición (opposition): este recurso lo puede interponer la parte que no ha sido oída durante el procedimiento.

2).- La tierce opposition.- Este medio de impugnación se admite tanto en los procesos seguidos ante el Consejo de Estado, como ante los tribunales regionales.

3).- La Apelación: Es admitida contra las resoluciones de los tribunales de grado inferior, ante el Consejo de Estado.

4).- La Casación: Procede contra las resoluciones de aquellos órganos inferiores, no subordinados al Consejo de Estado, por vía de apelación.

5).- La Revisión: Esta deberá de tramitarse ante el Consejo de Estado y en los casos enumerados en la ley.

"Las características generales del procedimiento cualquiera que sea la clase del proceso, son los siguientes:

1.- Está regido por el llamado principio de oficiosidad o inquisitivo.

(13) Jesús González Pérez. Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. 2a. Edición. Tomo 2 Página 351.

II.- Ser predominantemente escrito.

III.- Ser predominantemente secreto.

IV.- No producir, su iniciación, efectos suspensivos respecto del acto impugnado.

V.- Que la notificación de los actos se hace, en la mayoría de los casos, por vía administrativa, para evitar los gastos que implica la notificación de los actos por vía judicial". (14).

Ahora procederemos a analizar los efectos de los procedimientos, atendiendo a dos grandes grupos:

a).- Efectos jurídicos-materiales, y

b).- Efectos jurídicos-procesales.

Respecto a los primeros, los analizaremos tanto en el contencioso de anulación como en el de plena jurisdicción; en el primer caso, la resolución se limita a declarar inexistente o a anular el acto y los efectos son retroactivos. Esto se debe a que el órgano jurisdiccional no puede dictar otro acto, sino simplemente anularlo y dar directrices a la administración; como consecuencia, a la administración le nacen obligaciones, siendo éstas positivas o negativas. Aquellas consisten en la adopción de medidas necesarias para establecer la situación que debería existir, como si el acto no se hubiera dictado jamás; las segundas consisten en la abstención de dictar medidas ejecutorias del acto que se anuló y de volver a juzgar aquello que se consideró ilegal. - En cuanto al contencioso de plena jurisdicción, los efectos son: que la administración indemnice al particular y en algunos casos, tiene la alternativa de indemnizar o hacer cesar el daño.

Respecto a los efectos jurídicos-procesales, éstos consisten en el hecho de que ningún otro órgano del Estado podrá hacer nin

(14) Jesús González Pérez. Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1963. 2a. Edición. Tomo 2. Pág. 342.

guna declaración respecto de la pretensión deducida y ya juzgada por la jurisdicción administrativa.

Con toda la explicación anterior, pensamos haber cumplido con nuestro objetivo de dar una panorámica general del procedimiento administrativo francés.

3.- ARGENTINA.

De los tratadistas más conocidos en Argentina, en lo que al procedimiento contencioso administrativo se refiere, es Luis V. Varela, quién definió las causas contenciosas administrativas de la siguiente manera:

" Son aquellas en que la autoridad ve reclamado su actuar, después de agotada la vía gubernativa, por ser una resolución dictada en virtud de facultades regladas y en la que se vulnera un derecho establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, por un decreto, por un reglamento o por cualquier disposición administrativa". (15).

Precisamente en el artículo primero de la Ley de 1906, - así se definió a las causas contencioso-administrativas, y además, se exigió que previamente se agotará la vía gubernativa, y en caso de que en ésta fuese contraria a la petición del reclamante, podía iniciar el contencioso administrativo.

En cuanto a la representación, notificación, rebeldía, - recusación e intervención de abogados, se declaró aplicable el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial.

Los requisitos que se exigen para la presentación de la demanda, se encuentran enumerados en el artículo 28 de la citada ley, y son: que se trate de resolución definitiva y sin ningún otro recurso administrativo; que la resolución se trate sobre un asunto en que la

(15) Citado por Humberto Briseño en su Derecho Procesal Administrativo en Iberoamérica, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 1968, la. Edición. Página 279.

autoridad hubiere procedido en ejercicio de facultades regladas, violando así un derecho administrativo establecido con anterioridad por alguna ley, reglamento o precepto administrativo y además, que no haya litis pendencia.

Los documentos que deberán acompañarse con la demanda - son: el que acredite la personalidad del reclamante; el documento que acredite la posesión del derecho reclamado, cuando éste hubiese sido cedido, heredado, concedido o adquirido por cualquier otro medio legal; - aquél en que conste o funde el título del derecho que invoca; así como la petición, precisando con claridad la pretensión deducida; todo lo anterior se encuentra regulado por el artículo 31 de la ley enunciada.

Después de presentada la demanda ante la Suprema Corte, ésta solicitará el expediente a la autoridad que dictó el acto que se impugna, para que dentro del plazo de 15 días se lo haga llegar; en caso de no hacerlo así, se le dará un nuevo plazo de 8 días y si la autoridad persiste en su actitud, la Corte declarará a salvo los derechos del reclamante, para exigir indemnización por los daños y perjuicios - que le cause la demora; esto sin perjuicio de las acciones a que haya lugar; lo anterior se encuentra regulado por el artículo 30 de la multicitada ley.

Después de iniciada la litis, sólo se admitirán aquellos documentos de los cuales las partes no hayan tenido conocimiento; - - aquellos que aún cuando ya los mencionaron en su demanda o contestación, los hayan podido conseguir después de presentado el escrito, pues así - lo faculta el artículo 38 de la ley.

La demandada deberá dar contestación dentro de nueve -- días. Los que hayan sido favorecidos con la resolución administrativa que se impugna, pueden comparecer como coadyuvantes de la administra- - ción.

Si después de notificada la resolución al particular, es te consiente tácita o expresamente con ella, no podrá posteriormente de ducir acción alguna.

Además, en el citado ordenamiento se regula lo relativo a las costas, y señala que éstas serán impuestas por la Suprema Corte - como tribunal de lo Contencioso administrativo, a la parte que sostuvi re su acción en el Juicio o promueva incidentes con suma temeridad.

La perención de la instancia, se dará en el plazo de un año para el actor que no promueva, y podrá ser pedida por cualquiera de las partes.

La suspensión del acto que se impugna sólo podrá decretarse por la Suprema Corte, cuando del cumplimiento de éste pudiera produci rse perjuicios irreparables, pero deberá caucionarse o afianzarse.

Todas las cuestiones referentes a la incompetencia, serán resueltas por la misma Suprema Corte, quién podrá decretarla de oficio o a petición de parte.

En lo que concierne a la sentencia, publicación y notifica ción, remite esta ley al Código de Procedimientos Civiles.

Los recursos que tienen posteriores a la sentencia son: la aclaración de sentencia, la revisión y la nulidad.

El recurso de aclaración de sentencia, se interpone por escrito ante la Suprema Corte, y sólo no tendrá lugar en los siguientes casos: a).- Cuando la sentencia deja sin efecto la resolución; b)- cu ando surjan dudas sobre puntos no discutidos en los autos o resueltos en - la sentencia, aunque inciden en el fallo del juicio, pero como consecuenci a del fallo, y c).- cuando haya contradicción en los considerandos, - lo que ocasiona ambigüedad u oscuridad, este se resolverá dentro de los

tres días siguientes y además, interrumpe el plazo para presentar la -
revisión.

El recurso de revisión procederá: a).- si la sentencia es contradictoria en lo relativo a los puntos dispositivos; b).- cuando se dicten sentencias contradictorias en los casos en que haya mismas partes y fines, aunque los actos sean distintos; c).- cuando después de que se dictó la sentencia, se descubren o recobran documentos decisivos, que la parte ignoraba su existencia o no pudo presentarlos, por obra de la contraria o fuerza mayor; d).- si la sentencia se dictó con fundamento en documentos que se declararon falsos antes del fallo o después de éste; e).- lo mismo que si el fallo se dictó con fundamento en una prueba testimonial y los testigos fuesen condenados por falso testimonio y f).- cuando se pruebe que hubo cohecho, violencia o prevaricación. No hay plazo para la interposición de este recurso, salvo el de no exceder el fijado para la prescripción. Después de presentado el recurso, la Corte dará diez días al procurador, para que declare la procedencia o improcedencia del recurso y evacuado esto, se dará vista a la contraria por otros diez días.

El recurso de nulidad procede contra:

- a).- La sentencia, cuando en esta se omitió el resolver sobre alguna cuestión planteada en la demanda o contestación;
- b).- La omisión de actos procedimentales sustanciales o que se hayan producido vicios que invaliden las actuaciones y no se hayan subsanado, y
- c).- Los reconocimientos o transacciones que las autoridades hayan efectuado sin la autorización correspondiente. De este recurso se correrá traslado a la contraria por cinco días y con o sin la contestación de ésta, resolverá dentro de los cinco días siguientes.

Como podemos deducir del análisis anterior, en este país el contencioso administrativo, se encuentra depositado en manos del Poder Judicial a través de la Suprema Corte, siguiendo así el sistema -- existente en los países anglosajones.

D).- EN MEXICO.

Trataremos de dar una panorámica general de los antecedentes que han habido en nuestro país a lo largo de su historia, desde la - Epoca Colonial hasta nuestra Constitución de 1917.

EPOCA COLONIAL.

Durante este tiempo encontramos, que las encargadas de - oír judicialmente las apelaciones, los recursos o los reclamos presentados por las partes agraviadas, por un acto o decreto del Virrey o Gobernador, eran las Audiencias Reales; y estos actos podían ser confirmados o revocados, pero también los Virreyes o Gobernadores podían inconformar se con las resoluciones emitidas por las Audiencias.

Ya en 1786, se creó la Junta Superior de Hacienda, que - era un tribunal de apelación especial y resolvía problemas que tuvieran relación con el erario o las rentas reales. Esta junta fué creada por - medio de la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de in- tendentes de Ejército y Provincia, en el Reino de la Nueva España.

Estas son las informaciones que consideramos más relevan- tes durante esta época, por lo que pasaremos a otro período histórico.

EPOCA DE EMANCIPACION DE 1808 A 1821.

En términos generales podemos señalar, que durante este período no se conoció el contencioso administrativo; pues, precisamen- te en la Constitución de Cádiz, se plasmó el no enjuiciamiento del Poder Ejecutivo, así como que las Cortes o el Rey no conocerán de funciones ju- diciales.

Posteriormente, Ignacio López Rayón, en su proyecto de - Constitución denominado "Elementos Constitucionales", así como en el -

Congreso de Chilpancingo, con su documento de "Sentimientos de la Nación", como también la Constitución de Apatzingán, previeron ya la división de Poderes; siendo estos tres, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Analizaremos ahora otro período de nuestra historia.

EPOCA DE 1822 A 1853.

Ya en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso el 4 de Octubre de 1824, hay un ligero precedente del Contencioso Administrativo, al señalar en su título V, que le da competencia a la Corte Suprema de Justicia para "Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes", lo anterior se encuentra regulado por el artículo 137 Fracción II. (16).

En el año de 1835, y ya bajo la Constitución del 24 de Octubre de ese año, las Cámaras legislativas aprueban las Bases para la nueva Constitución, expedidas el 15 de Diciembre de ese mismo año, y las cuales ya instituyen el Contencioso fiscal, disponiendo que una ley desarrollará tal propósito.

En la Constitución de las siete leyes de 1836, ya no está vigente el pensamiento de crear un Tribunal administrativo, que quede dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo; pero sí previene el Contencioso Administrativo, pero dentro de la esfera competencial del Poder Judicial. Lo anterior se desprende del artículo primero de la Ley Quinta que establece: "El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de

(16) Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Porrúa, México 1959, Página 267.

la materia y por los juzgados de primera instancia". (17).

Así tenemos, que la Ley del 20 de Enero de 1837, ya regul
16 la facultad económico-coactiva, al establecer en su artículo primero
lo siguiente:

"Se declaran autorizados a los Ministros de la Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los departamentos, los administradores, y en general todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, con responsabilidad directa pecuniaria para ejercer las facultades económico-coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación y el cobro de los créditos pendientes que en adelante se causaren, sin ingerirse por esto en la jurisdicción contenciosa que corresponda a los jueces que hasta aquí la han ejercido, o la ejerzan en lo sucesivo legalmente". (18).

Por lo que previo al conocimiento del Contencioso fiscal por parte de los jueces, se requería el aseguramiento del interés económico de la Hacienda Pública, pudiendo ser por medio de depósito o embargo.

Con posterioridad, en las "Bases orgánicas de la República Mexicana", acordadas por la Honorable Junta Legislativa de 1843, se entregó todo lo referente a la materia contenciosa administrativa a la Suprema Corte de Justicia.

DE 1853 A LA EPOCA ACTUAL.

Durante el año de 1853, el doctrinista administrativo, -

(17) Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Porrúa, México 1959. Página 269.

(18) Ibid. Página 270

Don Teodosio Lares, realiza un proyecto de Ley y reglamento, los cuales fueron elaborados el 25 de Mayo de ese año, los que se conocen como -- "Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo".

Este doctrinista parte de la idea, de que no debe de conocer la autoridad judicial de estas cuestiones administrativas, sino - la administrativa, y así lo consigna en el artículo primero de la mencionada Ley.

En el artículo segundo de la referida ley, delimita las cuestiones sobre las que conocerán y señalaba:

"Artículo 2.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I.- A las obras públicas.
- II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
- III.- A las rentas nacionales.
- IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI.- A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil". (19).

En general podemos señalar, que esta Ley es el origen - del Procedimiento Contencioso administrativo de justicia retenida, por lo que Don Teodosio Lares, puede ser considerado como el pionero, en -

(19) Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo. Editorial - Porrúa. México 1959. Página 278-279.

México, del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Posteriormente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1857, prevee la competencia de los tribunales federales para conocer del contencioso administrativo, por lo que correspondió a los tribunales del Poder Judicial conocer de estas controversias.

En lo referente a la Constitución del 5 de Febrero de 1917, la cual nos rige actualmente, y aún cuando ha tenido múltiples reformas, faculta ya para la creación de los Tribunales Administrativos que sean necesarios para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la administración.

Con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1917, han habido varios ordenamientos administrativos, con la finalidad de resolver las controversias que surjan entre los particulares y la administración. Así tenemos, que el 8 de abril de 1924, se creó la Ley para la Calificación de las infracciones a las leyes fiscales y la aplicación de las penas correspondientes, con la cual se creó el Jurado de Penas Fiscales. Esta ley fue abrogada por la aparición de la ley de 9 de Julio de 1924, la cual con el mismo nombre, únicamente se concretó a subsanar algunos aspectos de la ley anterior.

El Jurado de Penas Fiscales, imponía multas a los infractores de las leyes fiscales federales, cuyo monto fuese mayor de veinte pesos. El procedimiento que se seguía, se desarrollaba de esta manera: las oficinas recaudadoras hacían un pedimento, el cual se notificaba a los infractores y se procedía al aseguramiento del interés fiscal.

Se llevaba a cabo todo un juicio, ya que una vez que el jurado recibía el expediente del asunto, admitía las pruebas que le ofrecieran los causantes y, así mismo, ordenaba la práctica de todas aquellas pruebas que fueran necesarias, para de esta manera dictar su

resolución, tomando en consideración todos los hechos y el derecho.

Este jurado sólo emitía sanciones administrativas y no efectuaba revisión de los actos administrativos, por lo que, contra los actos del jurado existía un recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con posterioridad, y por medio de la ley del 9 de Julio de 1924, el jurado se convirtió en órgano de revisión de los actos administrativos que imponían multas.

El recurso debía de promoverse ante la oficina que hubiese impuesto la multa, dentro del término de ocho días siguientes a aquél en que se notificó al infractor la sanción.

En cuanto a su integración, el Jurado de Penas Fiscales, estaba compuesto por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por representantes de los contribuyentes; éstos últimos elegidos por la misma Secretaría, de los propuestos por los mismos causantes.

Por decreto de 12 de mayo de 1926, se cambió la denominación del Jurado de Penas Fiscales, por el de Jurado de Infracciones Fiscales. Realmente no hubo cambios substanciales, sino solamente, en cuanto a la competencia, la cual quedó asentada en el artículo octavo de la mencionada ley, y ampliaba el conocimiento de asuntos del Jurado, ya que podía resolver tanto en lo que a multas se refiere, como recargos, derechos adicionales de aduanas y demás sanciones que estuvieran establecidas en las leyes fiscales.

Con posterioridad, el 27 de agosto de 1936, se creó la Ley de Justicia Fiscal, la cual imitó el sistema francés y así dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación. Realmente fué poco el tiempo de vigencia de la mencionada ley, ya que el 30 de diciembre de 1938, por

medio de un decreto, quedó abrogada, al crearse el Código Fiscal de la Federación, el cual entró en vigor el 1° de Enero de 1939.

Este Código Fiscal de la Federación, es un ordenamiento administrativo, más eficaz y completo; pues creó la fase oficiosa del procedimiento administrativo, en la cual la misma autoridad que emitió el acto vuelve a conocer del asunto, en razón de la inconformidad del causante.

Así mismo, en la fase contenciosa del procedimiento, conoce una autoridad distinta de la que emitió el acto, en razón de que persiste la inconformidad del causante, y éste ha principiado esta segunda etapa con su escrito inicial de demanda ante el Tribunal competente.

Este Código Fiscal de la Federación, fué derogado en 1966, al entrar en vigor el 30 de Diciembre de 1966, el nuevo Código Fiscal de la Federación, más éste a su vez, fue derogado al entrar en vigor el Código Fiscal de la Federación del 1° de abril de 1983, el cual se encuentra vigente, y es más acorde con la etapa histórica que vivimos.

C A P I T U L O I V

"LA IMPORTANCIA DE QUE EXISTA UN CODIGO FEDERAL

DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"

A.- Situación Actual.

- 1.- Código Fiscal de la Federación.
- 2.- Ley Aduanera
- 3.- Ley de Invenciones y marcas
- 4.- Ley Federal de Aguas
- 5.- Ley de Vías Generales de Comunicación
- 6.- Ley de Salud
- 7.- Ley de Nacionalidad y Naturalización
- 8.- Ley Federal de Reforma Agraria
- 9.- Ley General de Población.

B.- Análisis de la problemática.

CAPITULO IV

"LA IMPORTANCIA DE QUE EXISTA UN CODIGO FEDERAL
DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS".

En el marco administrativo federal de nuestro país, actualmente se cuenta con una multitud de leyes, reglamentos, decretos y circulares que hacen sumamente difícil el poder defenderse de las resoluciones que emitan las autoridades.

Existen en el presente, leyes en las cuales solamente se hacen referencias diseminadas y no sistematizadas del procedimiento, o actos procedimentales aislados; por lo que podemos deducir, que en términos generales, el procedimiento administrativo tiene una existencia indefinida, la cual no es digna de un Estado de Derecho.

Para confirmar lo anterior, haré una breve síntesis de algunas de las leyes más comunes y ejemplificativas, que actualmente nos rigen, para así dar una mayor claridad de la problemática por la que atravesamos. Entraremos al estudio de las mismas.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Este es uno de los cuerpos de leyes administrativas, que podemos considerar como abundante, en cuanto a reglas del procedimiento administrativo; pues, claramente define cada uno de los pasos de la secuencia procesal; así tenemos, que en general, delimita los derechos y obligaciones de los contribuyentes, así como las facultades de que gozan las autoridades fiscales.

En capítulo por separado señala las infracciones y los

delitos fiscales que pueden dometer los contribuyentes, especificando - las multas a las que se hacen acreedores y el trámite a seguir para la imposición y pago de las mismas.

En cuanto a los procedimientos administrativos en sí, en capítulo especial, reglamenta los recursos administrativos a nivel oficioso, que el particular puede oponer contra las resoluciones que hayan dictado las autoridades fiscales; siendo éstos los de revocación, oposición al procedimiento administrativo de ejecución y el de nulidad de notificaciones; procediendo cada uno de ellos en diferentes supuestos establecidos por este mismo ordenamiento. En lo referente al trámite a seguir, el particular deberá presentar su escrito ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto que impugna, dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surtió efectos la notificación correspondiente, debiendo satisfacer determinados requisitos que la propia ley contempla en el artículo 122. Además de lo anterior, deberá acompañar los documentos - que acrediten su personalidad; aquél en el que conste el acto impugnado; así como las constancias de notificación del acto que se impugna, y por último, las pruebas documentales y dictámenes periciales que a su derecho convengan.

Durante la tramitación de los recursos, se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional de las autoridades. Con posterioridad la autoridad deberá dictar su resolución y notificarla en un término que no exceda de 4 meses, a partir de la fecha de interposición del recurso; pues de lo contrario, significará que la autoridad ha confirmado el acto impugnado.

Más, sin embargo, si el recurrente no queda satisfecho en sus pretensiones, el mismo código prevee el procedimiento contencioso administrativo, en el cual ya no conocerá del asunto la autoridad que dictó el acto, sino el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta etapa procedimental, se inicia con el escrito de de-

manda que deberá presentarse ante la sala regional correspondiente, dentro de los 45 días siguientes a la notificación o a aquél en que tuvo conocimiento el afectado o de la ejecución del acto. Este escrito deberá precisar el nombre y domicilio del promovente, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas o el nombre del particular, los agravios que le cause, así como el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya. Debiendo adjuntar además, todos aquellos documentos que acrediten su personalidad; el acto impugnado; la notificación; el cuestionario para los peritos, si ofrece prueba pericial; los interrogatorios a testigos, si ofrece este tipo de prueba; y las documentales que ofrezca.

Admitida la demanda, se correrá traslado de la misma a la parte demandada, para que dentro de los 45 días siguientes se dé contestación a la misma, en la cual deberá expresar: los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar; las consideraciones que juzgue pertinente recalcar; deberá referirse a todos y cada uno de los hechos del demandante; los argumentos mediante los cuales demuestre la ineficacia de los agravios; las pruebas que ofrezca y por último, el nombre y domicilio del coadyuvante cuando lo haya. Deberá también acompañar, los documentos relativos a la acreditación de su personalidad, de los hechos que señale, además de las pruebas e interrogatorios y cuestionarios que considere oportuno presentar.

En este juicio se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional a cargo de las autoridades. En el capítulo VII del título Sexto de la ley, se trata lo referente a la prueba, señalando cuales se admitirán y los trámites a seguir para el desahogo de las mismas. Concluido ya el período probatorio, se dará un término de 5 días a las partes para la formulación de sus alegatos, y con posterioridad a éste, se declarará cerrada la instrucción.

Después de cerrada la instrucción, se pronunciará la sentencia dentro de los 45 días siguientes de que se haya efectuado el cie-

re. En la sentencia definitiva se podrá: reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada o declarararla para determinados efectos; precisando con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla.

Así mismo, dentro de esta etapa contenciosa, se admiten algunos recursos como son: el de reclamación, queja, revisión y revisión fiscal; procediendo cada uno de ellos en distintos supuestos especificados en la propia ley.

LEGISLACION ADUANERA.

Esta legislación establece varios procedimientos, que se efectúan ante la aduana, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo los más ejemplificativos los siguientes:

- A).- Pedimento para importar o exportar mercancías.
- B).- Pedimento de régimen aduanero.
- C).- Procedimiento Administrativo de investigación y - audiencia.

A).- El primer procedimiento, lo efectuarán las personas que deseen importar o exportar mercancías; haciendo para tal efecto, una solicitud o pedimento ante la aduana en formas oficiales ya impresas, - las cuales contienen los datos necesarios, requeridos para ello, como - son: los referentes al régimen aduanero al que se destinarán las mercancías; así como los necesarios para la determinación y pago de los impuestos; acompañando diferente documentación, según se trate de importación o exportación. Acto seguido, la autoridad aduanera procede, en presen--cia del solicitante, a efectuar el reconocimiento aduanero de la mercancía, en el recinto fiscal, y si los datos asentados en el pedimento coinciden con las mercancías y éstas no son de importación o exportación prohibida, se procede a entregarseles al solicitante, previo pago de los impuestos correspondientes.

B).- Otro de los procedimientos más comunes que se efectúan ante las aduanas, es el consistente en el pedimento del régimen aduanero, que solicita el interesado para sus mercancías. Los regímenes pueden ser: definitivos, temporales, de importación para reposición de existencias, depósito fiscal o de tránsito de mercancías. Requieren de autorización todas, con excepción de los regímenes definitivos, por así disponerlo la propia ley en su artículo 64. Para cada uno de los demás regímenes se sigue un procedimiento distinto y en todos ellos se deberán pagar los impuestos correspondientes, pero en algunos casos deberá también de especificarse la finalidad a la que se destinarán las mercancías y el lugar donde habrá de realizarse la citada finalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 de la legislación aduanera.

C).- Este procedimiento Administrativo de Investigación y Audiencia se inicia, cuando las personas no acreditan con la documentación correspondiente, la tenencia, transporte o manejo de mercancías de procedencia extranjera en el país, y para tal efecto, se levantará un acta en la que constará lo siguiente: fecha, hora y lugar en que fueron descubiertas las mercancías; identificación de la autoridad que practicó la diligencia; el inventario de las mercancías secuestradas; las circunstancias en que fueron descubiertas; el nombre y domicilio del tenedor o conductor de las mercancías, así como de dos testigos; y por último, la notificación al particular del inicio del procedimiento. El particular podrá aportar pruebas, las cuales se desahogarán dentro de los 30 días siguientes al ofrecimiento, el cual podrá aumentarse si así se juzga necesario; y dentro de los 15 días posteriores al desahogo de las pruebas, se dictará la resolución correspondiente, en la que se determinará si proceden o no los créditos fiscales a cargo del particular, así como las sanciones administrativas correspondientes; lo anterior se encuentra regulado en el artículo 124 de la legislación aduanera.

En cuanto a los recursos que prevé la legislación aduanera remite al Código Fiscal de la Federación, pudiendo interponerse todos aquellos que esa ley señala y en los casos o supuestos ahí señalados.

dos.

LEY DE INVENCIONES Y MARCAS.

Esta ley regula todos aquellos procedimientos administrativos que se efectúan ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, relacionados con solicitudes de patentes, marcas, avisos comerciales y nombres comerciales, los cuales se llevarán a cabo de la siguiente manera:

El interesado deberá de presentar su solicitud personalmente o por medio de mandatario; en idioma español y en el número de tantos que se señale; los extranjeros deberán acreditar su legal estancia en el país; señalar domicilio para oír notificaciones y designar apoderado o autorizado; deberán acompañar los documentos y constancias en que se funde su promoción. De lo anterior se dará vista a la contraparte y se le concederá de 15 a 30 días hábiles para que se entere y manifieste lo que a su derecho convenga. Posteriormente, la Secretaría entrará al estudio de los antecedentes relativos, y desahogadas ya las pruebas, dictará la resolución correspondiente, la cual se notificará a las partes. Todo este procedimiento se encuentra regulado de los artículos 189 al 197 de la propia ley.

En cuanto a la caducidad, la propia ley señala en el artículo 198, que no se requiere declaración expresa por parte de la Secretaría.

En lo referente a los recursos administrativos, solamente prevee el de revisión, que se presentará ante la misma Secretaría, a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes al de la notificación; podrán presentarse toda clase de pruebas, siempre y cuando tengan relación con el asunto y en caso de que sea necesario su desahogo, se dará un plazo de 8 a 30 días hábiles para tal efecto; admitiéndose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo no

previsto. La interposición del recurso suspende la ejecución de la resolución impugnada, por cuanto al pago de multas; siempre y cuando se garantice el interés fiscal, todo esto de acuerdo a lo establecido por la propia ley del artículo 231 al 237.

LEY FEDERAL DE AGUAS.

Los procedimientos consignados en esta ley se tramitarán ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Para la concesión de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, siempre y cuando no se trate de las exceptuadas por la propia ley, los particulares deberán presentar la solicitud correspondiente; la cual contendrá: el nombre, nacionalidad y domicilio del solicitante; la ubicación del aprovechamiento y en su caso, la descripción de las obras; y el destino de las aguas. Además, el solicitante está obligado a comprobar que es propietario o poseedor de buena fe de los bienes que se van a beneficiar con la concesión; exhibir el permiso o licencia de las autoridades competentes, cuando se solicite para prestar servicios públicos o domésticos, explotar industrias, etc.; presentar el proyecto de obra y programa de construcción.

Posteriormente, la Secretaría comprobará el régimen de propiedad de las aguas, para verificar si es procedente se expida la declaratoria de propiedad nacional. Dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación y de la entidad federativa correspondiente, la citada solicitud. Los terceros podrán, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación, interponer el recurso de oposición y ofrecer las pruebas que demuestren los derechos y perjuicios que se les cause; admitido el recurso, se le notificará al solicitante de la concesión, para que dentro de los 30 días hábiles siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga; resuelto el recurso, se segui-

rá el trámite de la concesión, si éste fue infundado, requiriéndose al solicitante la presentación del proyecto de la obra y aprobado éste, se otorgará la concesión. Este procedimiento se encuentra regulado de los artículos 119 al 129 inclusive.

Los recursos administrativos que señala esta ley, son - los de inconformidad, revisión o reconsideración y queja. El primero se interpondrá contra las sanciones administrativas que se hayan impueto debido a faltas señaladas en la ley; el segundo en todos los demás casos en que se impugnen actos de la Secretaría, pero se le denominará de reconsideración, si se trata de resoluciones dictadas por el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El recurso de queja, lo interpondrá el que se considere afectado o lesionado por actos, conducta o resoluciones de funcionarios o personal al servicio de la Secretaría, esto último de acuerdo al artículo 184 de la propia ley.

Para la tramitación de los recursos deberá de hacerse por escrito, señalando nombre y domicilio para oír notificaciones; deberá - de presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que se impugna; la solicitud y las copias de las mismas serán dadas a los destinatarios para que formulen sus informes - dentro de los 5 días siguientes; posteriormente se abrirá un término - de prueba hasta de 30 días y la resolución deberá dictarse dentro de - los 30 días siguientes por el Secretario o el Delegado. Interpuesto el recurso, quedará suspendida la ejecución de la resolución impugnada, - por así prevenirlo el artículo 185 de esta ley.

En lo relativo a la queja, se seguirá el mismo procedimiento, con la salvedad de que deberá de presentarse por escrito o verbalmente ante el superior jerárquico inmediato de la persona responsable, esta situación la regula el artículo 186 del mismo cuerpo de leyes.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

Todos los trámites previstos en esta ley serán efectua-

dos ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación, o cualquier clase de servicios conexos, será necesario el obtener la concesión o permiso correspondiente, para lo cual deberá de presentarse la solicitud respectiva ante la propia Secretaría; presentada ésta, el solicitante deberá de depositar en el Banco de México, el monto que le haya fijado la Secretaría, como garantía de que continuará los trámites necesarios para la obtención de la concesión, este depósito será devuelto en cuanto otorgue fianza o depósito que garantice el cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión, y se pierde si abandona los trámites de la misma. Posteriormente se procede a efectuar los estudios técnicos correspondientes, y si el resultado es favorable, la solicitud se publicará en el Diario Oficial de la Federación, a costa del interesado por dos veces de diez en diez días, así como en un periódico de mayor circulación; lo anterior para que las personas que deseen oponerse por resultar afectados, así lo hagan. Si no hubiere objeción alguna o las presentadas no fueren dignas de tomarse en cuenta, se otorgará la concesión con las modificaciones respectivas, y ésta deberá de publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de mayor circulación; todo esto de acuerdo a los artículos 8, 14 y 15 de la ley en estudio.

En caso de caducidad de la concesión, ésta será declarada administrativamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La Secretaría hará saber al concesionario los motivos de la caducidad, y concede al interesado 15 días para que presente sus pruebas y defensas.

II.- Transcurrido el anterior plazo, la Secretaría dictará su resolución, declarando si a su juicio no quedó justificado el incumplimiento de la concesión por caso fortuito o fuerza mayor, y

III.- Si se comprueba la existencia de caso fortuito o fuerza mayor, se prorrogará el plazo de la concesión por el tiempo que hubiere durado el incumplimiento, lo anterior se encuentra reglamentado en el artículo 34 de la propia ley.

En lo relativo a los recursos administrativos, esta ley no prevee ninguno que pueda interponerse en contra de las resoluciones que dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

LEY DE SALUD.

Esta ley señala su competencia, así como las autoridades sanitarias y las políticas a seguir en materia de salud.

En lo referente al procedimiento a seguir, para obtener la autorización para la creación y funcionamiento de cualquier establecimiento de servicios de salud, señala únicamente en el artículo 47 de la ley, de manera aislada que será necesario el presentar la solicitud correspondiente, expresando las características y tipos de servicios a prestar, remitiendo a reglamentos los demás requisitos, sin señalar - plazos, casos en que se tendrá por no interpuesta la solicitud y cuando procede la anulación de la autorización.

Así mismo señala que se requiere, de permiso sanitario para la posesión, comercio, importación, distribución, transporte y - utilización de fuente de radiación y materiales radiactivos, pero no especifica el trámite a seguir para obtener dicho permiso, esto lo regula el artículo 125 de la ley en cuestión.

En el artículo 200, señala que los establecimientos en que se realicen procesos de operación de los regulados en el título - XII del control sanitario de productos y servicios y de la importación y exportación, requieren de licencia sanitaria, la cual será expedida por el Secretario de Salud o por el gobierno de las entidades federati-

vas, remitiendo a reglamentos para el procedimiento correspondiente.

En el título XVI, de las autorizaciones y certificados, regula que los establecimientos o personas, necesitan de licencia sanitaria, permiso, registro o tarjetas de control sanitario.

Así mismo, en el capítulo II del mismo título, se refiere a la revocación de autorizaciones sanitarias, especificando los diversos casos en los cuales se efectuará la revocación. Para llevar a cabo la revocación se señala en los artículos 382 y siguientes, el procedimiento a seguir, notificándose al interesado de la audiencia que se efectuará, para que presente las pruebas o alegue lo que a su derecho convenga. En cuanto a las pruebas admisibles remite al artículo 442 y 450 del mismo ordenamiento, que señalan que serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesional, y señala la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En el título XVIII, capítulo II, señala las diversas sanciones administrativas que se aplicarán a los que incurran en los diversos casos de violaciones de las obligaciones contenidas en este cuerpo legal.

En el mismo título, pero en el capítulo IV, prevee el recurso de inconformidad contra los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias, señalando el plazo para su interposición, así como la autoridad ante la que se interpondrá, señalando los requisitos que deberá llenar el escrito que presente y los documentos que deberán acompañar, así como las pruebas que se admitirán.

La interposición del recurso, suspende la ejecución de las sanciones pecuniarias, si el infractor garantiza el interés fiscal; en el mismo dispositivo legal reglamenta que tratándose de otro tipo de actos o resoluciones (sin especificar a cuales se refiere), la interposición del recurso suspenderá su ejecución, siempre y cuando sa-

tisfagan determinados requisitos.

En lo referente a la prescripción de las facultades para imponer sanciones administrativas, ésta será de cinco años.

LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.

En esta ley se regulan los diversos procedimientos como son: los de expedición de cartas de naturalización, el de recuperación de la nacionalidad y la declaratoria de nulidad de los actos administrativos.

En lo que respecta al trámite para la expedición de la carta de naturalización, primeramente es necesario que el extranjero - que desee naturalizarse, presente por duplicado a la Secretaría de Relaciones Exteriores un ocurso en el que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana y renunciar a la extranjera; además - deberá acompañar los siguientes documentos o remitirlos dentro de un - plazo de seis meses: certificado de autoridades en que conste el tiempo que tiene el interesado de residir continua e ininterrumpidamente - en el país, la cual no debe ser menor de dos años; certificado que - acredite su legal estancia en el país; certificado médico de buena salud; comprobante de tener cuando menos 18 años de edad; cuatro fotos; declaración por el interesado de la última residencia habitual en el - extranjero, antes de entrar al país.

Presentado el ocurso con los documentos, devolverán al interesado el duplicado, anotando la fecha de su presentación. Tres - años después de hechas las manifestaciones, y siempre y cuando su resi dencia anterior a su solicitud haya sido inferior a cinco años y no ha ya interrumpido dicha residencia en el país, el interesado podrá solicitar por conducto de un juez de distrito, se le conceda la carta de - naturalización. Si el interesado tuviere cinco años o más de residir en el país anteriores a la fecha de la presentación de su solicitud, -

podrá acudir al juez de distrito al año siguiente de la presentación - de su manifestación.

A la solicitud hecha al juez de distrito, el interesado deberá acompañar una manifestación en la que consten entre otras cosas: su nombre completo; estado civil; lugar de residencia; profesión, oficio u ocupación; lugar y fecha de su nacimiento; nombre y nacionalidad de sus padres; si es casado o casada, el nombre de la esposa o esposo; etc.; además acompañará nuevo certificado de salud expedido por médico autorizado por la Secretaría de Salud.

Además deberá probar ante el Juez de Distrito, ciertos hechos como son: su residencia en el país cuando menos de 5 o 6 años y que no la ha interrumpido; que ha observado buena conducta; que tiene en la república, profesión, industria, ocupación o rentas de que vivir; que sabe español; que está al corriente del pago del impuesto sobre la renta o se encuentra exento de él. Además deberá anexar el duplicado de la solicitud hecha ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El juez de Distrito, al recibir la solicitud, dará aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, remitiendo copia de todos los documentos presentados y fijará durante 30 días en los estrados - del juzgado, una copia de la solicitud y de la manifestación. El juez recibirá las pruebas en audiencia con el ministerio público y la secretaría de relaciones exteriores. Después de oído este y hechas las observasiones que juzgue pertinente el juez, éste remitirá el expediente a la Secretaría de Relaciones Exteriores; además el interesado deberá de elevar solicitud a la Secretaría, pidiendo su carta de naturalización, a través del juez de distrito; además deberá de hacer el interesado la renuncia expresa de su nacionalidad anterior y de cualquier acto de sumisión, obediencia, protección, título de nobleza, etc., que haya poseído con anterioridad. Recibido el expediente por la Secretaria de Relaciones exteriores, y si a juicio de ella es conveniente, se expedirá al interesado su carta de naturalización.

Existen otro tipo de procedimientos conocido como de naturalización privilegiada, y que se otorga a ciertos individuos que poseen las siguientes características: extranjeros que establezcan en territorio nacional industria, empresa o negocio y que sea de utilidad para el país o implique beneficio social; extranjeros que tengan hijos legítimos nacidos en el país; extranjeros que tengan algún ascendiente consanguíneo mexicano en línea recta hasta el segundo grado; los colonos que se establezcan de acuerdo con las leyes de colonización; los mexicanos por naturalización que hubieren perdido su nacionalidad mexicana por haber residido en su país de origen; los indolatinos y españoles de origen que establezcan su residencia en el país y los hijos nacidos en el extranjero de padre o madre que hubiesen perdido la nacionalidad mexicana y que la recuperen.

Todas las personas que se encuentren dentro de cada una de las características anteriores, llevarán a cabo diversos procedimientos de acuerdo al tipo en que hayan encuadrado.

Esta ley prevé que la naturalización que se obtenga con violaciones a la misma ley, será nula, y la Secretaría notificará lo anterior al interesado y la misma secretaría hará la declaratoria correspondiente. Todo este procedimiento se encuentra regulado por esta ley en los artículos 8 al 29 inclusive, 47 y 48.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

En esta ley encontramos diversos procedimientos administrativos agrarios, como son: el de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; los de permutas, fusión, división y expropiación ejidales; el de nulidad y cancelación y el de suspensión y privación de derechos agrarios.

Cada uno de los anteriores procedimientos tienen características propias que los diferencian uno de otro, además es por ello -

que cada uno señala los medios probatorios que se tendrán que aportar y el trámite es distinto dependiendo el tipo de procedimiento que se efectúe.

Pensamos que en general, este ordenamiento contempla las situaciones más importantes de acuerdo con su materia, para dar una panorámica de los procedimientos que ante la Secretaría de la Reforma Agraria se llevan a cabo, grosso modo explicaremos el de restitución de tierras, bosques y aguas.

El anterior procedimiento se inicia con la solicitud por escrito, que presentan en sus estados ante los gobernadores los interesados, además deberán entregar copia a la Comisión Agraria Mixta. Dentro de las 72 horas de su presentación, el gobernador mandará comprobar si reúnen los requisitos que la ley señala en el artículo 191; en caso de que no los reúnan se les hará saber a los interesados que no es procedente la tramitación que desean efectuar por no reunir los requisitos, pero si reúnen los requisitos se mandará publicar la solicitud en el Periódico oficial de la entidad y se turnará el original de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta, para el inicio del expediente y se hacen los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo. Al mismo tiempo se inicia el procedimiento de dotación, por sí el de restitución se declara improcedente. La publicación surte efectos de notificación para los propietarios de los inmuebles rústicos y se encuentren dentro del radio de afectación; además deberá notificarse el hecho al Registro Público.

Dentro de los 45 días siguientes a la publicación de la solicitud, los interesados deberán presentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria en que funden su derecho. Los anteriores documentos se enviarán a la Secretaría de la Reforma Agraria para el estudio de la autenticidad de los mismos, y la Secretaría con posterioridad los regresará a la Comisión Agraria Mixta, ya con el estudio paleográfico correspondiente y la opinión de autenticidad. Si los títulos son auténticos se suspenderá la vía dota-

toria y solamente se seguirá la de restitución.

Posteriormente la Comisión Agraria Mixta, realizará estudios técnicos de los terrenos, así como un censo agrario y un informe con datos concernientes a los terrenos. Después de hechos los estudios, la Comisión Agraria dentro de un plazo de 10 días a partir de que se concluyeron los trabajos, deberá de formular su dictámen, el cual someterá a consideración del Ejecutivo local, quién deberá de dictar su mandamiento en un plazo no mayor de 5 días. Dictado el mandamiento, el ejecutivo local enviará el expediente al delegado agrario, para que éste le dé el curso legal que corresponda, y en su caso, complete el expediente en un plazo no mayor de 15 días, para después formular un resúmen del procedimiento y con su opinión turnarlo junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, quien una vez que lo reciba lo revisará y dentro de los 15 días siguientes lo turnará al cuerpo consultivo agrario, quien emitirá su dictámen, para completar el expediente en un plazo máximo de 60 días, y posteriormente lo someterá a la consideración del Presidente de la República para su resolución definitiva.

En esta ley no se prevén recursos administrativos algunos, en contra de las resoluciones de las autoridades y solamente consigna en capítulo por separado las faltas y sanciones a que se hacen acreedores quienes incumplan con lo establecido por esta ley.

LEY GENERAL DE POBLACION.

Esta ley regula todos "los fenómenos que afecten a la población en cuanto a su volúmen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional" (artículo 1º de la ley).

Dentro de esta ley se encuentra lo relativo a la migración, por lo que también compete de su conocimiento a la Secretaría de Gobernación, la cual conocerá por este aspecto de diversos procedimientos

tos como son: el de solicitud de internación al país; el de cambio de calidad migratoria; y en general todos aquellos que se relacionen con la internación al país. Por lo que explicaremos el trámite a seguir en las solicitudes de internación.

Primeramente los interesados, deberán elevar su solicitud por escrito ante la Secretaría de Gobernación, la cual deberán de suscribirla personalmente o por medio de sus representantes. Las solicitudes deberán contener: nombre y lugar de residencia del extranjero; lugar de nacimiento; nacionalidad actual y anteriores, si las hubiere; edad y estado civil; profesión u ocupación habitual; en caso de que algunas personas lo acompañen el nombre de éstas, su nacionalidad, edad, estado civil y relación familiar con el interesado; la persona o negociación a la que prestará sus servicios y los ingresos que va a recibir y la actividad a que pretenda dedicarse y por último los datos que correspondan a la calidad migratoria que pretenda obtener. La Secretaría tiene facultades para exigir, la comprobación de los datos necesarios a que se refiere la solicitud.

De concederse la internación al país, ésta deberá comunicarse a quien corresponda, para que documente al extranjero; así mismo se remitirán copias a la oficina de población del puerto de entrada, al registro nacional de extranjeros y a la persona que haya gestionado la internación; todo lo anterior para cumplir con lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del reglamento de la Ley General de Población.

En lo relativo al Procedimiento para obtener la calidad de Inmigrado, es necesario:

I.- Que el inmigrante presente su solicitud dentro de los 6 meses posteriores al vencimiento del cuarto refrendo.

II.- Deberá señalar en la solicitud el número de expe--

diente, su domicilio particular y acompañará la documentación migratoria, así como la constancia de que carece de antecedentes policíacos, que se dedica a la actividad o condición migratoria es la misma a la que está autorizado y se manifestará a qué pretende dedicarse.

III.- La Secretaría practicará una investigación sobre los antecedentes y conducta del solicitante.

IV.- Si se trata de menores, la solicitud deberá ser hecha por quien ejerza la patria potestad o la tutela o por aquellas personas con quienes viva el menor o de quienes dependa económicamente.

V.- La solicitud podrá presentarse aunque el interesado se encuentre fuera del país, dentro del plazo ya señalado, siempre y cuando la ausencia no exceda de los términos fijados por esta ley, lo anterior de acuerdo al reglamento de la ley en su artículo 124.

Después de presentada la solicitud, se estudiarán los antecedentes del interesado; así como si ha cumplido con las condiciones que se le señalaron; se cerciorará si su estancia y entrada al país hayan sido legales y se hará el cómputo de su residencia. En caso de que proceda darsela la calidad de inmigrado, la secretaría hará la declaratoria y la asentará en el documento migratorio; así mismo se anotará en el registro nacional de extranjeros; si el interesado había otorgado garantías tendrá derecho a que se le devuelvan, por así disponerlo el artículo 125 del reglamento de la ley.

De acuerdo al artículo 126 del reglamento de la ley, se le hará saber al sujeto las condiciones a las que está sometido.

Esta ley no prevee recurso alguno en contra de los actos de la autoridad, excepto en el caso de que se trate de imposición de sanciones, en cuyo supuesto podrá oponer el de revisión, dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la multa impuesta.

Nos basamos para la explicación de los procedimientos, en el reglamento de la Ley General de Población en virtud de que la ley remite a éste para el desarrollo de los mismos.

B).- ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA.

Hecho el estudio de algunas de las más representativas - leyes administrativas que existen, procederemos a hacer un análisis genérico de la situación imperante en la actualidad.

Primeramente pensamos, que es conveniente recalcar, que el acto administrativo, no solamente consiste en la fase de creación - firme del acto administrativo, sino que incluye también su ejecución y los recursos o medios de impugnación que se den contra él.

El criterio que se ha seguido en nuestro país, es el de que debe existir una ley especial para cada uno de los diversos procedimientos administrativos, en virtud de que no hay necesidad de agruparlos, porque cada ley administrativa contiene o puede contener su propio procedimiento especial; además de que se piensa, que la costumbre y la discreción administrativa podrán solucionar cualquier situación que no se encuentra prevista en la ley.

Más, pensamos, que lo anterior, en vez de contribuir a - refinar la calidad de la vida jurídica de nuestra república, agrava más los problemas y crea una gran incertidumbre e inseguridad jurídica, generada al dejar en libertad de determinación a las autoridades.

Nos hemos dado cuenta, que en algunas leyes administrativas, incluso no prevén recursos, por medio de los cuales los particulares afectados por las resoluciones dictadas por las autoridades, no pueden defenderse, quedando dichas resoluciones firmes y afectando a los - particulares en la mayoría de las veces en su patrimonio.

Además, en la actualidad se ha seguido el criterio de - que en lo relativo a las formalidades que no se encuentren reglamentadas por la ley administrativa correspondiente, se aplicará supletoriamente - el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo anterior de acuerdo con

la siguiente tesis:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEBE ESTIMARSE SUPLETORIAMENTE APLICABLE (SALVO DISPOSICION EXPRESA DE LA LEY RESPECTIVA), A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE SE TRAMITEN ANTE - AUTORIDADES FEDERALES, TENIENDO COMO FUNDAMENTO ESTE ASERTO, EL HECHO DE QUE SI EN DERECHO SUSTANTIVO ES EL CODIGO CIVIL EL QUE CONTIENE LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN EN LAS DIVERSAS RAMAS DEL DERECHO, EN MATERIA PROCESAL, DENTRO DE CADA JURISDICCION, ES EL CODIGO RESPECTIVO, EL QUE - SEÑALA LAS NORMAS QUE DEBEN REGIR LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE SIGAN ANTE - LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, SALVO DISPOSICION EXPRESA EN CONTRARIO; CONSEQUENTEMENTE, LA APLICACION DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES POR EL SENTENCIADOR, EN AUSENCIA DE ALGUNA DISPOSICION DE LA LEY - DEL ACTO, NO PUEDE AGRAVIAR AL SENTENCIADOR.

AMPARO EN REVISION 7368163.- Vidriera México, S.A.- 9 de Marzo de 1967.- 5 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

En el mismo sentido que la anterior, existe otra tesis, - que aún cuando hace referencia especial de la Ley de la Propiedad Industrial, consigna también la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles (Sexta Epoca, 3a. parte. Vol. LXIII, Pág. 40 - A.R. - - 6739/61. Derivados del Maíz, S.A.- Mayoría de 3 votos. Disidente: José - Rivera Pérez Campos).

Lo anterior pensamos que aún cuando ha servido para solucionar los problemas actuales, no es lo más adecuado que una ley de tipo administrativo remita al Código Federal de Procedimientos Civiles, - el cual fué creado precisamente para el desarrollo del procedimiento de tipo civil, y no para el administrativo, siendo que revisten características diferentes.

Consideramos que no es suficiente para un país que se precie de tener realmente un Estado de Derecho, que se limite a consagrar - derechos, sino que además es necesario que formule la garantía de que - van a ser cumplidos y respetados, así como la forma y vía de hacerlos va- ler; y en caso de que estos sean violados deben instrumentarse los meca- nismos legales correspondientes, para lograr su cumplimiento o resarci- miento.

Además consideramos que no es razón suficiente, la exis- tencia del Juicio de Amparo, ni tampoco la de los Tribunales de lo Con- tencioso Administrativos; pues en un real Estado de Derecho, no es jus- tificación que existan órganos superiores que corrijan actos que se efec- tuaron en forma antijurídica ante tribunales inferiores; por lo que se necesita una regulación legal que evite desde sus inicios todos estos - procedimientos ilegales, pues debe extirparse desde su raíz lo contra- rio a la ley, y no después mediante revisiones ante órganos superiores. Además lo anterior viola el principio de economía procesal, pues los - particulares, para poder defenderse adecuadamente de la intrincada red de leyes administrativas, así como de sus múltiples reglamentos, tiene forzosamente que acudir a instancias superiores, lo que trae aparejado mayores gastos, y que muchas veces, es por ello que prefieren no defen- derse, con lo cual queda confirmado el acto en su perjuicio.

A excepción de una muy reducida minoría de leyes adminis- trativas, podemos señalar genéricamente, que no existe ley administrai- va alguna que contemple de manera sistemática y completa todos los as- pectos substanciales y formales del procedimiento administrativo.

Por lo que consideramos, que debido a la amplitud y di- versidad de materias que comprende el Derecho Administrativo, resulta- ría mucho más conveniente, agrupar todos los elementos formales comunes a los actos de la administración, en un cuerpo legislativo propio.

Un procedimiento general único, es necesario para que -

acabe con esa dispersión de leyes, reglamentos, circulares, etc., administrativas y con esas disposiciones aisladas que lo único que logran - es confundir tanto a los particulares como a los administradores.

Las razones anteriores son las que nos motivaron a efectuar el presente trabajo de investigación y hacer patente la necesidad de importancia de que exista un Código Federal de Procedimientos Administrativos, el cual tendrá que reunir características tales que lo conviertan, más que nada, en un conjunto de principios que orienten en lo referente a la actividad administrativa, tanto a los administrados como a los administradores, en una estructura legal única, para que de esta manera garantice la seguridad y justicia de la actuación administrativa.

Esperamos haber cumplido nuestro objetivo, y haber podido dar una imagen de la realidad del problema que aqueja a nuestro país en lo referente a la actividad administrativa; ojalá que muy pronto se tomen cartas en el asunto y se solucione esta terrible situación.

CONCLUSIONES

El creciente intervencionismo del Estado, hace que los mecanismos de defensa de los particulares, en contra de las resoluciones de la autoridad administrativa, tengan que ser eficaces y expeditos.

Un real Estado de Derecho, debe estar fundamentado en los principios de seguridad y legalidad jurídica para el gobernado y el gobernante respectivamente.

La ley debe prever en su contenido, disposiciones sustantivas y adjetivas que respeten los principios antes mencionados, y las garantías individuales consagradas en nuestra carta magna.

En la legislación mexicana, no existe un procedimiento administrativo general y único.

Lo anterior trae como consecuencia, la existencia de una infinidad de leyes, reglamentos, decretos, circulares, etc., que lo único que logran es confundir al particular.

En lo relativo a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el desarrollo de los procedimientos administrativos, pensamos que no es conveniente en virtud de tener cada uno de ellos características especiales.

Para lograr un verdadero Estado de Derecho, es necesario implementar las medidas legales adecuadas, para obtener una armónica relación entre administradores y administrados.

Además, la existencia de una ley o Código de Procedimientos Administrativos, contribuiría a refinar la calidad de la vida jurídica de nuestro país; al señalar a las autoridades un cause legal al -

que deban sujetarse obligatoriamente en su actuar, y por otra parte, los gobernados gozarían de una mayor seguridad jurídica, al conocer previamente los mecanismos de defensa que tienen frente al actuar de las autoridades administrativas.

Los anteriores razonamientos son los que nos motivaron a realizar la presente tesis, esperando haber logrado nuestro objetivo de hacer resaltar la importancia de que exista un Código Federal de Procedimientos Administrativos.

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

- ACOSTA ROMERO MIGUEL.
Teoría General del Derecho Administrativo.
UNAM,
México 1975.

- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO
El Proceso Administrativo en Iberoamérica.
Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM
México 1968.
1a. Edición.

- CARRILLO FLORES ANTONIO.
La Justicia Federal y la Administración Pública.
Editorial Porrúa.
México, 1973.
2a. Edición.

- FRAGA GABINO.
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa
México 1984.
23. Edición.

- GONZALEZ PEREZ JESUS.
Derecho Procesal Administrativo.
Editorial Instituto de Estudios Políticos.
Madrid, 1963.
2a. Edición. Tomos I y II.

- NAVA NEGRETE ALFONSO.
Derecho Procesal Administrativo.
Editorial Porrúa.
México 1959.

- OLIVERA TORO JORGE
Manual de Derecho Administrativo
Editorial Jurídica Mexicana
México 1963.

- PALLARES EDUARDO
Derecho Procesal Civil.
Editorial Porrúa.
9a. Edición.
México 1981.

- PINA RAFAEL DE
Diccionario de Derecho
Editorial Porrúa.
México 1976.
5a. Edición.

- PORRAS Y LOPEZ ARMANDO
Derecho Procesal Fiscal.
Editorial Textos Universitarios, S.A.
1969.
1a. Edición.

- PORRUA PEREZ FRANCISCO
Teoría del Estado
Editorial Porrúa
México 1980
14 Edición.

- SERRA ROJAS ANDRES.
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa.
México 1985.
Tomo I.

- SERRANO MIGALLON FERNANDO.
El Particular Frente a la Administración.
Editorial INAP
México.

- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
Colección Porrúa
México 1985
34 Edición.

- LEGISLACION ADUANERA.
Colección Porrúa.
México 1986.
5a. Edición.

- LEY DE INVENCIONES Y MARCAS.
Colección Porrúa.
México 1985.
10a. Edición.

- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION
Editorial Porrúa.
México 1983.
9a. Edición.

- LEY GENERAL DE SALUD.
Editorial Libros Económicos.
México 1984.

- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.
Colección Porrúa
México 1983.
12a. Edición.

- LEY FEDERAL DE AGUAS.
Colección Porrúa.
México 1984.
9a. Edición.

- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
Colección Porrúa
México 1985.
26a. Edición.

- LEY GENERAL DE POBLACION
Editorial Porrúa.
México 1983.
9a. Edición.