

300609
7 24



UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.

"EL ACTO ADMINISTRATIVO FRENTE A LA JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

César Tomás Cabrera Uribe

MEXICO, D. F.
AGOSTO, 1989.

DIRECTOR DE TESIS
LIC. LUIS FIGUEROA DIAZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	...1
<u>I.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.</u>	...4
1.- Antecedentes Históricos.	...4
a) China	...7
b) Egipto	...9
c) Roma	...11
2.- Historia Medieval.	...15
a) Poder Absoluto	...15
b) Mandatos absolutistas, sus medidas correc tivas o coercitivas	...16
3.- Historia Moderna.	...17
a) España	...17
b) Francia	...21
c) Historia de México	...25
c1) Precortesiano	...25
c2) Conquista	...28
c3) Colonia	...29
c4) Independencia	...36
c5) Revolución	...42
4.- Acto Administrativo, Definición.	...49
5.- Elementos del Acto Administrativo.	...57

6.- El Acto Administrativo como generador de la acción.	...61
II.- <u>REGULACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.</u>	...67
1.- En la Legislación.	
- Leyes, Códigos y Reglamentos	...67
2.- De las decisiones de los Tribunales.	...72
- Recurso Administrativo	...72
- Juicios ante los Tribunales Administrativos	...77
- Juicios ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.	...80
III.- <u>TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.</u>	...84
1.- Antecedentes.	...84
2.- Conceptos ubicación en el sistema Jurídico de la Acción Contenciosa Administrativa.	...88
3.- Presupuestos para el ejercicio de la Acción -- Contencioso Administrativo.	...91
4.- Administración Contenciosa.	...102
5.- Necesidad de Jurisdicción Administrativa.	...104
6.- Función desarrollada por el Tribunal Fiscal -- de la Federación.	...105
7.- Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso -- Administrativo del Distrito Federal.	...122
8.- Obligatoriedad para los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal.	...144
9.- Sistema Reiterativo de Autoridades Administrativas de carácter no fiscal.	...146
10.- Sistema Reiterativo de las Autoridades Tributarias.	...146

<u>IV. CREACION DE UNA COORDINACION DE REVISION DE LEGALIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FISCALES Y NO FISCALES A NIVEL LOCAL.</u>	...148
1.- Coordinación con la Dirección General de Asuntos Legales del Departamento del Distrito Federal.	...148
2.- Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.	...149
3.- Formatos para la motivación y fundamentación del acto administrativo, condicionado a la aplicación estricta de la ley al caso concreto, apoyado en la descripción de origen, causa, razonamiento y en el caso fiscal en tasa, tarifa, base, sujeto y objeto.	...151
<u>V.- LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, RESPECTO A LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD QUE AFECTA LA ESFERA JURIDICA DEL CONTRIBUYENTE.</u>	...155
1.- Protección paternal al particular.	...155
2.- Detrimiento del presupuesto público.	...156
3.- Acción de los nuevos formatos para evitar fallas en el pago de los impuestos locales.	...157
<u>VI.- CONCLUSIONES.</u>	...160
<u>VII.- BIBLIOGRAFIA.</u>	...164

INTRODUCCION

Los graves errores en los que incurren la mayoría de las autoridades administrativas y/o fiscales al emitir un acto de molestia al particular; en uso de su facultad coercitiva es el análisis principal al cual - dirigido el estudio del presente trabajo, ya que, como nos podemos dar - cuenta, en la vida práctica, se dictan actos de carácter Fiscal y/o Admi - nistrativo que afectan al particular en su esfera jurídica que por no - cumplir con el principio procesal de legalidad, fundamentación y motiva - ción son violatorios de los Derechos que como garantías individuales - plasma nuestra carta magna.

En el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por lo general, se ventilan casos en los que, por su propia naturaleza, se - busca la anulación de todo tipo de actos emitidos por autoridades Fisca - les Administrativas que resultan perjudiciales al contribuyente, persona física o moral, que es requerido por dicho acto de molestia, al pago ya - sea por concepto de impuesto predial, impuesto por consumo de agua o mu - ltas por todo tipo de violaciones a la actividad comercial, tránsito de - vehículos, etc. Los cuales, a la luz de verdad, siempre o casi siempre - son ganados por el particular, ya que, en gran manera dichos actos care - cen de formalismo jurídico, en la exacta aplicación de la Ley objetiva o sumaria, que da como resultado la ineficacia de la exigibilidad del acto de la autoridad emisora y más aún configuran flagrantes violaciones Cons - titucionales.

La presente tesis se basa en un estudio concreto y sistemático de to - das las Leyes que en poca o en mucha medida intervienen en la emisión de actos, documentos, notificaciones, etc., por medio de los cuales la auto - ridad materializa el acto de molestia, requiriendo del particular el pa -

go obligatorio al estado del gravamen, multa o recargo que en su caso proceda; tomando como piedra angular en el estudio de la misma la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En la vida práctica, se han formulado demandas ante este Tribunal competente, en las cuales el objeto de la "litis", generalmente se basa en la falta de formalidad jurídica de la que adolecen los "actos-molestia" de las autoridades; negocios judiciales que dan por resultado, en la mayoría de los casos, juicios concretos y definitivos por lo que se da la razón al particular e inclusive, dada la reiterada falta de cuidado normal de las Autoridades emisoras en sus actos de molestia han dado lugar a tesis jurisprudenciales bien definidas que prueban ampliamente nuestra aseveración.

Sin embargo, y aunque existen antecedentes judiciales bien fundados sobre el tema que abordamos, las Autoridades emisoras fiscales o administrativas CONSUETUDINARIAMENTE, reinciden en las mismas faltas. La presencia-aberrante de este fenómeno, es el que nos motiva para demostrar en el curso del presente trabajo, la flagrante existencia de vicios en los que incurrir las autoridades emisoras, responsables de un acto de molestia fiscal o administrativo, que dan como resultado la ineficacia e ineficiencia de la facultad coercitiva del estado en el ámbito tributario-administrativo.

Así, buscando que esa repetición de actos infundados, lleguen a encuadrarse conforme a derecho, en observancia a la Ley y aplicación de las tesis jurisprudenciales emitidas por nuestro tribunal, y lograr un acto administrativo o Fiscal "transparente". Proponemos, después de un análisis y reflexión de casos concretos, una conratenación de esfuerzos en los que

intervengan la Tesorería del Distrito Federal y Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, responsables de la imposición de cargas tributarias y multas administrativas, y el propio Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, quien funge como Juzgador Constitucional, en los conflictos que por esta índole se suscitan entre autoridad y particulares, a efecto de llegar a formar criterios por los cuales se unifique el procedimiento de elaboración de instrumentos públicos en los que se materializa en forma escrita el acto de molestia mismo, la autoridad que lo emite, aplicándose en ellos lograr con ello liquidez en el trámite Fiscal-Administrativo y eficacia procedimental de la facultad coercitiva del Estado en esta Materia.

Pro lo que pretendo lograr una emisión de actos administrativos adecuados a derecho para el beneficio fiscal del Estado y de los particulares quienes en conjunto forma el núcleo de la sociedad.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Se nos muestra el acto administrativo como un acto emanado de quien tiene encomendada autoridad y con el que se pretende proteger el interés general; protegida dicha actuación por normas preestablecidas en que se respete las garantías individuales. Con este bosquejo queremos decir que el acto administrativo observado en nuestro tiempo, es un ente muy elaborado - de protección y de servicio hacia el bien común que más tarde debemos retomar para llegar a un criterio más firme; sin embargo, nos inquieta saber si ese acto administrativo existía en el pasado con ese cuidado de su legalidad, fundamentación y motivación que ahora observamos.

Es indudable que en el pasado hubo manifestaciones de acto administrativo aún cuando no reunía las características actuales; sin embargo, tenían esas decisiones ejecutorias o actos administrativos imperio, es decir, tenían que ser obedecidos por el grupo al cual estaba dirigido, porque provenían de autoridad competente.

Muchas culturas de diversos tiempos podemos analizar y en todas ellas, encontraremos actos administrativos que provienen de quien ejerce el poder ejecutivo y de quienes han sido delegados de poder para organizar al grupo social y perseguir el orden o bien común, o simplemente la obediencia - aún en el terrorismo mismo.

Nuestras fuentes históricas a las que comunmente recurrimos porque se encuentran ahí la cuna de nuestra actual cultura, es Roma antigua. Antes de examinar nos vamos a adherir a la opinión de algunos tratadistas en el sentido de que la impartición de la justicia es también un acto administrativo.

Para nosotros todos los actos que transforman el orden económico, dan seguridad, garantizan derecho y obligaciones son verdaderos actos administrativos que se complementan con la resolución en caso de conflicto del juez.

La regulación de las acciones; los actos de los magistratos en el sistema formulario, los actos sacramentales aún dentro del comercio, las disposiciones de conducta y procedimiento para garantizar la formalidad y la consumación de los actos son disposiciones emanadas posiblemente de las costumbres, pero puestas en funcionamiento por quien ejercía el poder; las órdenes de higiene y de protección a la ciudad son verdaderos actos administrativos aunque no se les conozca como tales. La propia decisión de los Pretores son actos administrativos.

En nuestra opinión que en todo el grupo social por mas rudimentario tiene líder y las disposiciones, órdenes, decisiones de ese líder para casos concretos son verdaderos actos administrativos, que tienen como fin mantener unido al grupo.

Recasens Siches Luis en su Tratado General de Sociología⁽¹⁾ dice...(Desde el punto de vista sociológico, en uno de los aspectos el Estado consiste en una diferencia entre gobernantes y gobernados, entre los que ejercen la autoridad jurídica y los que están obligados y forzados a obedecerla. En este aspecto el Estado es un grupo de funcionarios con características especiales que no es del caso concreto, los cuales elaboran representaciones y boliciones que obligan a la colectividad. Ahora bien, si por una parte el Derecho positivo vigente es realmente tal Derecho positivo vigente de un modo efectivo porque lo apoya el poder del Estado, por otra parte, acontece que el poder del Estado está orga-

(1) Vid. Luis Recasens Siches "Sociología" Cap. XXIV Pag. 502, 503 Porrúa México 1976.

nizado y ungido por el Derecho, o dicho con otras palabras, el Derecho-- es uno de los ingredientes del poder del Estado. En tal efecto, el poder del Estado apoya sobre una serie de hechos sociales; es poder estatal, - precisamente porque es el resultado de los poderes sociales mas fuertes; pero, a su vez, el Derecho da al poder del Estado su título de ligitimidad y organización...).

Esa obligación de obedecer aún en forma forzada la disposición de la auto ridad que en ejercicio de su potestad ejecuta (como la realización de un acueducto, el pago de impuestos, la recolección de granos para la clase-gobernante, la incineración de cadáveres, etc.) son disposiciones que - protegen al grupo, lo hacen fuerte y dispuesto a la lucha en caso necesario por las disposiciones administrativas de la autoridad que persigue - el progreso del grupo. Aún actividades de orden religioso, culturales, - de asueto y otras muchas son de carácter administrativo.

I.- a) CHINA

Los actos administrativos se manifiestan en todos los cultos de la civilización y en todos los períodos de las épocas de la historia y la prehistoria. En China desde las épocas de los imperios feudales de los Chen⁽²⁾, la organización feudal fué un acto administrativo absolutamente del rey, quien al delegar el reinado en feudos, delega las facultades como actos administrativos de poderes para poder de alguna forma gobernar mejor y disponer de hombres para la guerra y riquezas para su corte, aún cuando la inspiración del mandato absolutista es el proteger a sus súbditos desdenando sus derechos individuales, son verdaderos actos administrativos sus disposiciones y ejecuciones, así como las delegaciones de las facultades de las autoridades feudales.

Se suscitan en China contiendas con los Chin y los Chu hasta que después de feroces guerras se unifica la China con el Rey Chin-Che-Huang, quien centraliza la monarquía desapareciendo en gran parte los señores feudales, reemplazándolos por agentes del propio rey, dividiendo la jurisdicción territorial en 36 gobiernos ejercidos cada uno por un civil, un comandante militar y un superintendente de hacienda; la totalidad de esos actos son de índole administrativo, pués con ellos se pretende mantener el orden, defender, cuidar y allegarse bienes, por lo que fueron considerados todos estos actos como administrativos, antecedentes más importantes o antiguos de los actuales.

Ahora bien, tanto en España como en Francia, se emitieron de manera directa actos administrativos en todo momento por los reyes respectivos, así tienen gran importancia los mandatos directos de los soberanos ya que en determinados momentos al emitir órdenes de clausura, recaudaciones en especie, penales y de todo tipo emitidas a la sola orden del rey

(2) Vid. Jacques Pirenne "Historia Universal" Tomo II, Pág. 408, 412, Editorial Exito España 1972.

derivaban generalmente molestias por parte de la autoridad en su forma de soberano y de imperio sobre los particulares, siendo una forma de pensar bastante rudimentaria por parte del rey, siendo una decisión de la autoridad administrativa que entonces era el rey, que son competentes y ejercen la potestad pública, por lo que esta decisión podía crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, por lo que entonces no se realizaban con el interés general - que nos marca el derecho contemporáneo, sino que era reportes, hechos y opresiones de manera directa por parte del rey y sus allegados por lo que se originaba un acto administrativo directo, unilateral y falto de equidad, sin la debida fundamentación y motivación a lo que pide nuestro derecho.

Por lo que en toda la historia, aún en nuestro propio derecho, ha habido una transformación de actos administrativos, ya que todos los gobernantes han tenido desde tiempos inmemorables este poder o este deber para realizar sus funciones en beneficio de la colectividad, pero se vió un poco diezmado y tomado en forma imperativa en la antigüedad, por lo que tenemos un análisis casi de manera simultánea del acto administrativo vo en todas las etapas de la historia del derecho antiguo y moderno.

Para nuestro derecho, es común relacionar el acto administrativo con - equidad de poder y de respeto del gobernante al total de los gobernados.

I.- b) EGIPTO

El rey era quien representaba el poder absoluto, por lo que encontramos la yuxtaposición que decía "Rey es este Dios Beneficio, cuyo temor se extiende por los campos", como (El Temor de) .Sekhmet en los años de plagas" (3) (SNUHE B 44 45)** Por lo que el rey tenía la Dominación completa del pueblo valiéndose del Señor y la bondad que le da su pueblo.

El punto de partida por el cual analizaremos el acto administrativo, es el hecho de que Rey de Egipto era dios y lo era de acuerdo con los propósitos del Estado Egipcio. Con esto no se establece, en una formulación sutil y sintética, que el faraón fuera la personificación de la tierra de Egipto o que se incorporara al poder político como un principio personificado. Se trata, simplemente de que el Dios Supremo, "R", confió esta tierra a su hijo, el Rey. Por esto desde el antiguo Imperio, uno de los títulos del faraón era el Hijo de Ra2, "En cuanto a Egipto, los hombres decían desde (la época de) los dioses, que ella era la única hija de Ra, que estaba colocado en el trono Shu" (Israel, 12-13)** En esta afirmación se establece, en forma implícita una pareja de dioses: Egipto, la diosa, como hija única de Ra y el Faraón como hijo de Ra, teniendo la misma relación de hermano-hermana con que se formaban las parejas entre deidades egipcias.

Los Egipcios afirmaron siempre que el rey era hijo nacido de Ra(4) por lo que el padre que lo engendra es un dios. Pero de ahí venía implicado la reacción de parte del soberano de una interpretación jurídica muy a su manera de la forma de guiar a su pueblo, ésto es que todo lo que decía él era la verdad plasmada en la realidad, y crea con esto los actos administrativos de un poder supremo que es el rey y lo cual nos lleva al origen mismo de la administración, que aunque parte de un solo or--

(3) Loc. Cit. Jacques Pirenne Tomo I.

(4) Idem. Jacques Pirenne.

den de ideas al ser un hombre el encargado de administrar, crear y aplicar sus propias leyes, por lo que en el Antiguo Egipto, la formalidad -- real de un Acto Jurídico de la Administración, o sea de un acto Administrativo que sea realmente una declaración de la voluntad de un órgano de la administración pública, es ficticio, ya que la administración pública no existía y era el propio rey en un mandato absolutista el creador de -- todo acto de gobierno.

I.- c) R O M A

Como sabemos, Roma se dividió en tres etapas en su historia, que fueron la Monarquía, la República y el Imperio, en los cuales se dieron antecedentes directos del acto administrativo, así como del poder ejercido - unilateralmente por el soberano a los súbditos o el poder compartido como en la República, por lo cual procederemos a analizar cada etapa por separado, y posteriormente poder realizar un análisis profundo de la Administración Pública en Roma.

La Monarquía: El Rey era el jefe en los comicios, pero al ser su función vitalicia, se consideraba que era una monarquía. También tenía función pública los senadores y se formaban los comicios por los mismos ciudadanos, y de ahí se derivaban los comicios por curias o por centurias, siendo para nuestro estudio los más importantes los comicios por curias, ya que éstos se ocupaban de los asuntos administrativos, como era la aprobación de testamentos; adrogaciones, etc., así como hacían de procuradores o directores de la Administración Pública; para la expedición de las leyes tenían que intervenir tanto el Rey, como los senadores, así como los comicios, por lo que provocaba que la aplicación del acto administrativo emitido por la autoridad se dirigiera únicamente al pueblo, sin embargo, el magistrado que intervenía en la compra-venta con la "vendicta" para transmitir la propiedad, es un acto administrativo por esencia.

También la acción administrativa se encontraba en la "Domus" que era custodiada y realizada por el paterfamilias, ya que el estado no tenía ingerencia y no podía intervenir en las decisiones que originaban y eran emanadas por el propio señor de los "Domus", provocándose una señalación entre el acto emitido por el Estado y lo realizado con tendencias autocráticas por el "Pater-familia". (5)

(5) Vid. Floris Margadant Guillermo "El Derecho Romano,- Pág. 24, Editorial Esfinge 1974.

Por lo anterior podemos deducir que en la Monarquía, el Acto Administrativo como lo conocemos en la actualidad, o sea, un acto emitido por el Estado y aplicado por éste para los ciudadanos, era propuesto y llevado a cabo por los tres grandes poderes que eran el Rey, el Senado y los Comicios, por lo que es un antecedente muy remoto de lo que se denomina "Acto Administrativo" algunas formalidades elaboradas en Roma para sus súbditos.

La República: Tras larga lucha civil, el Rey es sustituido en sus funciones religiosas por el "pontifex maximus", en su función de designar a los senadores por el censor, y en lo demás por dos cónsules, nombrados en cada ocasión por un solo año. Las facultades de los cónsules eran la "coercitio" (función policiaca), la "iurisdictio" (facultad de dirigir la administración de justicia), el mando militar, el "ius agendi cum populo" (derecho de hacer proposiciones a los comicios), y amplias facultades financieras⁽⁶⁾. El conjunto de esos poderes, se designa con el nombre de "imperium" en sentido amplio una figura jurídicopolítica que viene de los etruscos, lo mismo que su símbolo: el hacha con las varas. Cada cónsul tropezaba con limitaciones de su poder de Estado al emitir sus actos administrativos encaminados al orden y dirección del pueblo, ya que tanto los comicios que sobrevivieron, así como el tribuno de la plebe podían opinar y en ocasiones ratificar y sancionar esos actos por el gobernante que afectaban la esfera del particular y que ya en esa época eran considerados como actos administrativos. El Senado continuaba con sus facultades ejecutivas o legislativas, lo que originaba una clara tendencia a formar actos de administración que se llevaban a cabo muy a pesar de los súbditos.

(6) Idem. Floris Margadant.

Al lado del Senado y de los cónsules, subsistieron los comicios por curias (para asuntos administrativos) y los comicios por centurias (para elecciones y la votación del proyecto de ley). Por lo que las curias, formaron parte de la realización del acto administrativo en los actos que eran encaminados para la obediencia y la resignación del pueblo para con los que estaban en el mando, porque vemos que el acto administrativo formó parte primordial en el desarrollo de la República Romana y originó grandes tendencias a formar un órgano del cual emanaron todos los actos públicos.

El Imperio: A contrario sensu de la República el Imperio era una forma de dictadura por parte de una sola persona que dictaba las leyes y las ponía en práctica, pero también tomaba en cuenta al Senado formando lo que en la época se denominaba la diarquía, "los comicios decaen rápidamente y no intervienen ya en la elaboración del derecho pero el emperador empieza en un cierto momento a sustraer el dictado del Senado para convertirlo en una autocracia emitiendo en los actos del soberano, o sea los actos administrativos, derivando ésto en un procedimiento burdo para la época y la intrascendencia para la población que era marginada de la vida pública. Aunque el emperador siempre buscó la equidad en las leyes que dictaba y en los mandatos que ejecutaba, por lo que se denominaron entonces los primeros ordenamientos de un soberano con la intención de aplicar su voluntad, provocando con ésto un lazo fuerte entre la acción legislativa y su ejecución.

Posteriormente se llega al totalitarismo por parte del emperador al dar órdenes y ejecutarlas, provocando una falta de libertad individual, abusos del fisco, inseguridad en las carreteras, bajo nivel cultural, -

constante presión desde el munto germánico e infecundidad en alto grado (suicidio de la raza) "En las famosas ciudades de antaño, las calles estaban en ruinas, las casas vacías; en el foro y en el gimnasio pasa el ganado y en el anfiteatro crece el trigo, sobre cuyas espigas sobresalen aún las estatuas" (OSWALD SPENGLER la Decadencia del Occidente", - trad. española, Madrid, 194; III.155), dando con esto un aspecto amplio e importante de lo que puede originar un mandato emitido por un emperador, en su carácter de administrador del Estado. (7)

Por todo lo anterior nos podemos dar cuenta, que en el Derecho Romano, era de gran importancia los actos administrativos que emitía el gobernante ya que de ahí se derivaban los procedimientos actuales del gobierno para emitir sus propios actos administrativos.

(7) Idem. Floris Margadant.

2.- a) PODER ABSOLUTO

El clan, la tribu, los poblados, y en general todo grupo social tiene - sus líderes, quienes ejercen el poder temporal o religioso, o ambos, - las disposiciones que de ellos emanan son de carácter obligatorio e in- controvertido; sin embargo, esos líderes tienen que manifestar idea y - servicio y de la unidad hacia quienes va dirigido su poder⁽⁸⁾. El lí- der con poder absoluto distribuye los bienes, las tierras, los bosques- entre quienes le han sido útiles y son actos absolutos que derivan de - una sola persona, es un acto administrativo que pretende organizar al - grupo social delegando determinadas facultades para dar cuenta únicamen- te a quien ejerce ese poder absoluto. El líder tiene que allegarse bie- nes, armas, para sustentar su autoridad y realiza actos administrativos, delegando su ejecución inclusive en los que confía mas y considera in- condicional asegurando así la unidad de poder. En resumen, el acto admi- nistrativo coerciona al grupo, lo une, lo protege, lo organiza para ase- gurar tanto la supervivencia del grupo como el ejercicio del poder abso- luto.

Frente al acto administrativo que lleva el imperio absoluto se yergue - la costumbre reiterada como antecedente o como derecho mismo que en oca- siones choca con el poder absoluto manifestado mediante el acto adminis- trativo arbitrario.

(8) Vid. Miguel Acosta Romero (Teoría General del Derecho Administrativo", Pág. 376, 377, Editorial Porrúa México 1983.

2.- b) MANDATOS ABSOLUTISTAS PARA ADMINISTRAR EL GRUPO SOCIAL.- MEDIDAS CORRECTIVAS O COERCITIVAS.

El líder, llámese Rey, Monarca, Jefe, etc., ejerce su poder mediante mandatos absolutos para administrar el grupo en su economía, en su culto, - en sus invasiones y guerras, en su higiene, en sus relaciones individuales según su real saber, apoyados siempre por el grupo guerrero quien impone coercitivamente la obediencia. Sin embargo, comienza a evolucionar-necesariamente la costumbre que en ocasiones se resiste al mandato absolutista y obliga, en algunos casos, a la prudencia del mandante absolutista.

Las medidas correctivas van tomando forma al actuar prudentemente el mandante absolutista pues oye a la costumbre mediante sus ayudantes en los que ha delegado algunas facultades y se van integrando las disposiciones generales que van formando concepto de derecho con obligatoriedad tanto para los que tienen facultad delegada como para los súbditos.

Siendo líder absoluto una vez satisfechas las necesidades del poder, el mandante absolutista tienen que preocuparse por mantener unido a su grupo y resolverle sus necesidades más imperiosas para disponer de sus elementos tanto para la guerra como para su servicio y organiza, administra y ejecuta⁽⁹⁾. Tales actos estrictamente hablando son actos administrativos porque provienen de autoridad competente y van dirigidos al grupo - cumpliendo diversas facetas de su subsistencia, necesidades y servicio.- Podemos afirmar ahora que aún el mandante absolutista con toda la arbitrariedad o injusticia buena o mala fé, tiene que mantener al grupo y todos los actos que realiza son verdaderos actos administrativos en su forma y en su esencia aún cuando no admiten oposición, revisión, motivación y fundamentación pues estos ya son conceptos moderno.

(9) Idem. Miguel Acosta Romero.

3.- a) ESPAÑA .

El pueblo Ibero, invadido por el norte por los Suecos, Los Vándalos y - los Alanos, a los que siguieron los Godos con hábil política, fusionándose en un solo pueblo con la base romana, rigiéndose en última instancia por las leyes imperiales de Roma, se vieron obligados a recopilar - sus normas y se considera que el Rey Eurico publica su Código Tolosa en - tre los años 466 a 484, de la cual ya no se tienen pruebas pero se considera que con las costumbres góticas las que están prevaleciendo; más tarde Alarico compiló las Leyes Romanas y publicó el Código Brevarium - Alarici compuesto por seis libros. Le sigue el Forum Judicum o Fuero - Juzgo que es la fusión de las leyes Romanas con las Góticas, e inclusive se ordenó que se usaran es decir que se observaran únicamente el Fuero- - Juzgo bajo pena de multa, por dos leyes una de Chidasvindo y la otra Re - cisvindo .

La dominación de los Sarracenos, introdujo en la península el uso Arabe de someter los pleitos a decisión de árbitros o de amigables componedores, que afectaron fuertemente el Fuero Juzgo hasta la dominación de Alfonso El Sabio que volvió a recopilar el Fuero con la publicación de - los "Usos"; en 1060, cuarenta años después de Alfonso V. publicada en - 1020 la recopilación del fuero, y por último viene a rematar al Fuero - Viejo o Fuero de Castilla preparado por Fernando VII y Alfonso VIII y - después de autorizado por el Rey Don Pedro 1356.

En el siglo XIII también comienza la Reforma de la Legislación de Don - Alfonso con la publicación del Fuero Real dividido en cuatro libros, de - los bienes eclesiásticos, del orden judicial, del matrimonio, tutores, - pupilos, compras, ventas, cambios, donaciones y de asuntos en materia - criminal, hasta que el Rey Sabio ordenó la formación de las siete partí - das que unifica los Reyes de Castilla y de León, e introduce el Derecho

Romano y las Decretales con fuerza de Ley pero, no tuvieron vigencia - hasta el reinado de Alfonso XI; Las Siete Partidas tratan de: sobre la fé católica, sobre los emperadores, reyes y otros grandes señores de la tierra que la han de mantener en justicia y verdad, sobre la justicia - en el orden civil, sobre los esponsales, matrimonio y dispensas, sobre los empréstitos, prenda, compra, cambios, pleitos y postura, es decir - el orden económico; de los testamentos y herencias y del orden penal.

Es en la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en - Cádiz el 16 de marzo de 1812, la que influenciada por las Universidades presenta una legislación que resume en mejor forma más lógica las Leyes de España y la de la inviolabilidad y autoridad al Rey como majestad ca - tólica, dando la potestad de ejecutar las leyes además, sancionarlas - así como lo señalado por el Artículo 171 que manifestaba lo siguiente:

"...ARTICULO 171: (10) Además de la prerrogativa que compete el Rey de - sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales - las facultades siguientes:

Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea con - ducentes para la ejecución de las leyes.

Segunda: Cuidar de que todo el reino se administre pronta y cumplidamen - te la justicia.

Tercera: Declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dando después - cuenta documentada a las Cortes.

Cuarta: Nombrar los magistrados de todos los tribunales civiles y crimi - nales a propuesta del Consejo de Estado.

(10) Vid. Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal", Cap. I Pag. 26,27, Editorial Or - to 1977.

Quinta: Proveer todos los empleos civiles y militares.

Sexta: Presentar para todos los obispados y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de real patronato, a propuesta del Consejo de Estado.

Séptima: Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo a las leyes.

Octava: Mandar los ejércitos y armadas y nombrar los generales.

Novena: Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga.

Décima: Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias y nombrar los embajadores, ministros y cónsules.

Undécima: Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre.

Duodécima: Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública.

Décimatercia: Indultar a los delinquentes, con arreglo a las leyes.

Décimacuarta: Hacer a las Cortes las propuestas de leyes o de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita.

Décimaquinta: Conceder el pase, o retener los decretos conciliares y bu las pontificias con el consentimiento de las Cortes, si contienen dispo

siciones generales: oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares o gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, - pasando su conocimiento y decisión al supremo Tribunal de Justicia, para que resuelva con arreglo a las leyes.

Décimasexta: Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y - del Despacho..."

Sin embargo, en el artículo 172 están las restricciones a la autoridad del Rey, que casi todas son de carácter político salvo las referentes a contribuciones que es facultad de las Cortes y la de no poder privar a ningún individuo su libertad ni imponerle pena, quien podrá retener por 48 horas a un individuo con orden para ello, pero deberá ponerlo a disposición del Juez competente; prácticamente los Secretarios de Despacho que eran 7 se les dá el poder ejecutivo y por ende los actos administrativos de la Corona de acuerdo con un reglamento particular aprobado por las cortes que señala la facultad de cada uno.

Nuestra legislación a partir del movimiento independista está altamente influenciado por la legislación Española sobre todo, está la Constitución de Cádiz ya que tiene las ideas de avanzada, al señalar en su capítulo cuarto las facultades de los ciudadanos Españoles.

El acto administrativo ya está reglamentado; ya no es el poder absoluto del Rey y nobles sino que el Rey tiene obligaciones que cumplir y actos que no puede realizar; además, establece que el gobierno deberá desempeñarlo en el aspecto administrativo, de secretarios de Estado cuyas facultades en una Ley reglamentaría que le señala sus atribuciones; se encuentra ya organizado el sistema de gobierno y como consecuencia el ac-

to administrativo por excelencia.

F R A N C I A

El estudio del gobierno, y sus manifestaciones como acto administrativo en Francia, es impresionante porque recorren los extremos del absolutismo completo en la confusión del poder ejecutivo y una persona que es el Rey sin límites de poder, a un sistema de derecho preocupado por los derechos humanos en donde desaparece el absolutismo y se crea una República volviendo nuevamente al imperialismo para volver a la República, dándonos como consecuencia de esos virajes una riqueza cultural y jurídica que convierte a esa nación en faro guía de toda cultura jurídica.

Tiene ascendencia Romana el Derecho Francés pero los Germanos dejan su huella con sus instituciones groseras pero sólidas y puras; en su primera época las leyes como le llamaban, eran normas jurídicas relativas a los ámbitos civil y penal y cada uno de los grupos que integraban las - Galias tenían sus propias leyes, los Burgondes, Romanos, Visigodos, Sajones, Bávamos, seguían las capitulares que son las ordenanzas de los - Reyes Merovingios y Carlovingios; los formularios que son normas accesorias.

Ya en la Ley Sállica se presentan pequeños Códigos Penal, Civil y de Procedimientos en el Siglo V, redactados en Latín; también es de referirse que en el año 802 la Ley Riputaría o Ley de los Francos que regía el Ducado de Riputaría y una Ley más genérica pues todas se referían a Ducados en la Ley Romana de los Visigodos, que es para la jurisdicción de los Romanos sometidos a los Visigodos en el año 507; se le llama de va-

rios nombres; Liber Aniani, Lex Romana Visigothorum y Breviarum, que resume el Código Teodosiano⁽¹¹⁾ y un convenio de las Institutas de Gayo las Sentencias Pablo jurisculto romano y las de Papiano; ya va aquí-tomando forma poco a poco la influencia latina para formar aquel Monstruo de Derecho que es Código Napoleónico. En la Edad Media, el Derecho-Francés, tiene cuatro grandes afluentes: Textos Consuetudinarios Oficiales; Ordenanzas Reales y Ordenanzas de los Grandes Feudatarios; Jurisprudencia y Obras Diversas. Los primeros son de carácter civil y penal-aunque cortos y "Cartas de la Ciudad", en donde ya se comienza a esta-blecer una cierta normatividad para el acto administrativo; las ordenan-zas eran verdaderos actos legislativos para el Reino y tratan aspectos-políticos y de la Propiedad Agrícola así como sobre comercio, justicia-criminal, agua, marina y donaciones; la jurisprudencia son sentencias -judiciales y las obras diversas son comentarios o tratados, como los li-bri Feudorum, en Derecho Latino-en Oriente y las costumbres.

En los tiempos modernos antes del Código Napoleónico, hay varios inten-tos de unificación de las leyes que se fueron generando con el avance -de la Civilización, comenzando los juriscultos como Carlos du Moulin, Gui Coquille, Antonio Loirel, Domat, Francisco Bourjon, y Pothier y -otros, que vinieron a desembocar hasta el Código Napoleónico pieza angu-lar del Derecho Moderno, dividido en tres libros: De las personas, de -los Bienes y de las diferentes modificaciones de la Propiedad y de las-Diferentes Maneras de Adquirir la Propiedad. Pero los más interesante -para nosotros son los Derechos del Hombre y los Ciudadanos "Para todos-los hombres, para todos los tiempos, para todos los países" y que pudie-se servir al mundo, del 26 de agosto de 1789 que fué adoptada por los -Constituyentes; esta declaración copia algo de la declaración hecha por

(11) Vid. STASSINOPOULOUS MICHESS. "TRAITE DES ACTES AD-MINISTRATIFS" Athènes 1954.

El Congreso Americano, pero va más allá del declarar que es para todos los hombres y es de donde se plantean por primera vez para todos los seres del mundo los derechos esenciales y elementales frente al Poder Público y por ende su manifestación que es el Acto Administrativo; comienza a formarse un surco por el que tendrán que ir encausados los actos administrativos con pleno respeto de los derechos del hombre y del ciudadano; el absolutismo monárquico se hunde con Luis XVI, y la declaración que se transcribe de los derechos del hombre es el avance más grande de la Sociedad en materia de freno al absolutismo y dice: "Los representantes del pueblo Francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido, o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, constantemente presente en todos los miembros del cuerpo social, le recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados en todo momento con la finalidad de cualquier institución política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, en el futuro fundadas sobre principios simples e indiscutibles, se encaminen siempre hacia el mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos", (12) los hombres nacen libres e iguales en derecho, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión son derechos naturales e imprescriptibles toda soberanía reside esencialmente en la nación, la libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro; las leyes son la expresión de la voluntad general; nadie puede ser detenido en los casos determinados -

(12) Loc. Cit. Jacques Pirenne.

por la ley según las formas prescritas; nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley previamente promulgada con anterioridad al delito; nadie puede ser molestado por sus opiniones, todo ciudadano puede hablar escribir e imprimir libremente, evitando el abuso de esta libertad en los determinados por la ley; los impuestos deber repartirse por igual de acuerdo con las posibilidades; la sociedad tiene derecho a pedir cuenta a toda gente pública de su administración, considerando la propiedad un derecho inviolable y sagrado y solamente puede privarse de ella por necesidad pública previa indemnización. Lo interesante en esta narración, es que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas al agente público de su administración en forma escrita se establece el castigo, el procedimiento para que el servidor público rinda cuentas de su administración pues se le puede pedir cuenta por conducto de la sociedad y es un freno al exceso del poder político y se le impone procedimientos específicos para poder inclusive llegar a la expropiación por necesidad pública que es una de las manifestaciones de poder del estado con actos administrativos que más daño pueden hacer en un momento dado.

3.- b) HISTORIA DE MEXICO

b1).- EPOCA PRECORTESIANA.

Para poder entender el Acto Administrativo en la periodo precortesiano, tendremos que recurrir a lo poco y más importante que nos dejó y que - desgraciadamente no se encuentran en el país sino en otras naciones como son los Códices Matreros y Florentino, integrados por los textos que recogió Fray Bernardino de Sahagún, traducidas y analizadas por Alfredo López Austin en su libro "México Tenochtitlan" (13); se sabe que la figura del Hatoani era elegido en el Gran Palacio escogiendo al que no tuviera vicios, que no fuera ventral, que no conociera el pulque y que fueran Pipiltin o Teble, convirtiéndose así en un hombre lleno de atributos y poder, con una función de protección y función social al actuar como Señor Líder al congregar a la gente a su alrededor y sus mandatos son obedecidos recordándonos el actual Presidencialismo; una vez que se escogía el Hatoani se escogían bajo elección a cuatro grandes dignatarios: Tlacocheācatla o señor de la casa de los dardos, que junto con el Tlacatēcatl, tenía la suprema jerarquía militar. Otro era Huitznahuatlaiōtlac que, con el ficocihuācatl, habrían de desempeñar cargos propios de jueces principales. Finalmente se elegían también al Pochtecatlaiōtlac que era uno de los que precedían la organización de los mercaderes.

En esta organización política van implícitas las funciones administrativas que en el caso del Hatoani se mezclaban con la religiosa pero tenía el poder de decisión administrativa, sobre la guerra, sobre la paz, la promulgación de normas o leyes, asesorado por el gran consejero Cihuacōatl.

(13) Loc. Cit. Jacques Pirenne.

El poder político estaba sustentado por la clase dominante Pipiltin o Nobles, y a la gente del pueblo se le llamaba Mecuhualtin o gente del pueblo, y su educación se realizaba en los Calmécac; el aspecto económico tenía gran importancia y en él actuaba el Pochtecatliótlac, a quien le tocaba reglamentar; pero la fuerza política estaba en el grupo militar y concretamente los actos que realizaban los funcionarios antes señalados eran específicamente según su nombramiento. Sólo el Tlatoani tenía funciones más abstractas y globales apareciendo un consejo de Ancianos que asesora también al gran Tlatoani.

El Tlatoani entre otras funciones tenía la jurisdicción civil y familiar, así como el gobierno y mando de los pueblos de donde eran conquistadores. El acto administrativo de impartir justicia era llevado por este personaje ya sea en el aspecto civil, penal o de mando o puramente administrativo, aún cuando no conocemos decisiones concretas porque no utilizaban escritura sino geroglíficos y tradiciones verbales pasadas de generación en generación, por lo que las resoluciones tenían que ser verbales y ejecutadas de inmediato sin recurso alguno; algo hay, geroglíficos que nos han dejado más o menos, pues todo casi fue destruído por el Obispo Zumárraga, para poder implantar la nueva cultura; en el Códice Kingsborough, en la tercera parte que comprende 15 láminas están ahí plasmadas en geroglíficos, funciones administrativas que reglamentaban la educación, las guerras, los triunfos, personal oficial, civil embajadores, mercaderes, así como los tribunales y diversos oficios, carpintero, lapidario, pintor, guarnecedor de plumas y platero; se señalan los grandes delitos y las penas terribles, que nos hace pensar que la administración en México Precortesiano reunía la actividad puramente administrativa del ejercicio del poder para el grupo, realizado por perso

nas de altos valores cuya principal preocupación era la religión, la actividad militar, la educación de los nobles, la administración de la justicia, la organización económica, la organización de las tierras comunales, la conservación de los edificios, la sanidad en las poblaciones como funciones propiamente administrativas, pues siguiendo la idea de Duguit que señala que existen 3 categorías de actos jurídicos: Acto Regla, Acto Comisión y Actos Subjetivos, los actos regla que representan la función legislativa, no hay propiamente una legislación escrita en el Antiguo México, pues los Códices representan hechos y fechas de sabor histórico pero no propiamente establecen una normatividad o legislación, por lo que sintiere que esta normatividad estaba en la costumbre y en las órdenes impartidas por los funcionarios en sus diversas especialidades, y no podremos jamás saber si había una legislación escrita, como vimos, al crearse el Virreinato en su período de transición fueron destruidos los testimonios que nos pudieran dar luz, en cambio hay actos de condición y actos subjetivos que se encuentran patentes en los Códices al representar al funcionario en el desarrollo de su función, ya sea impartiendo justicia o dirigiendo una batalla, el acto comisión que se genera en forma concreta para determinado individuo o individuos es una consecuencia de la aplicación de la norma abstracta aún en el caso del México Precolombiano que no tenía una legislación escrita pero sí la tenían como costumbre o sea norma no escrita y realizada en su condición subjetiva, es decir concretizada en un individuo como lo representa las láminas de la impartición de la justicia al recibir el reo la ejecución de la sentencia, los cuales eran sacrificados con lujo de crueldad. Es decir la manifestación y ejecución del poder como Actos Administrativos propiamente.⁽¹⁴⁾

(14) Vid. Gabino Fraga "Derecho Administrativo., Pág. 232
Editorial Porrúa, México 1984.

b2).- CONQUISTA.

La transformación sufrida por el choque de las dos culturas, Indígena y Europea, con sus grandes diferencias, trajo consigo en su período de transición una destrucción de los centros de cultura, manifestaciones de arte y de organización política, jurídica y social, dando lugar al mote que le fué impuesto al Obispo Zumárraga "El Omar de Occidente" al destruir esas fuentes incalculables que representaban toda la cultura de los pueblos de la Gran Tenochtitlan en forma arbitraria, siguiéndose únicamente por su inspiración y como motivación "España y el Rey de España", destruye civilizaciones y organiza a las sociedades indígenas para poderlas controlar tratando de imponer un cierto sentido, las normas españolas en forma mixta, pues sólo se utiliza lo que a su criterio es apropiado. Crea Hernán Cortés una serie de disposiciones que luego las aplica desbastando pueblos y nobles así como todo lo que pueda considerarse como religioso, para tratar de tener el control de todo el país.- Los Actos Administrativos que emanan de este criterio arbitrario, en pleno desconocimiento de las normas en vigencia de los indígenas, crea la imposición y la degradación entregando en encomiendas a los grupos indígenas con la idea de catequizar en principio como finalidad se crea un auge económico con la construcción de nuevos edificios, como actos administrativos, para darle forma a la ciudad de Tenochtitlan, a la usanza española; realizan actos administrativos para sujetar a los indígenas poniéndoles a disposición de un español en la encomienda, ordenan como actos administrativos la destrucción de templos, edificios, ídolos sin sujeción a recurso alguno, pisoteando la organización social jurídica y económica del indígena, manifestando un abuso del poder desmedido, obteniendo beneficio para sí y para su grupo; el acto administrativo -

cuando no es controlado, encausado, reglamentado, se vuelve contra la - humanidad misma, es inhumano y atenta en contra de las leyes naturales, divinas y sociales; en ese período se van vislumbrando poco a poco los - clérigos que tenían la plena conciencia de difundir las ideas de Cristo antes de todo; pero, la idea del conquistador y sus hombres militares - era de obtener botín en el reparto de tierras y bienes; sin embargo, - las costumbres de los indígenas, su derecho, se va poco a poco entrela - zando hasta lograr imponer el respeto de las tierras comunales que ha - llegado hasta nosotros en forma de ejido.

De todo lo anterior se induce que el acto jurídico en la conquista es - Arbitrario, Impositivo y no tiene una base formal de legislación, ni - tiene una reconsideración o tribunal que resuelva sobre la justicia o - injusticia, de ese poder y evoluciona hacia un abuso del poder desenfre - nado que aplasta una cultura, como ejemplo para el mundo de que el acto administrativo tiene que ser encuadrado y juzgado, en su caso, para que no se vuelva destructor o inequitativo.

b3).- COLONIA.

Se crea en el Virreinato una organización política económica y social - distinta a la Española y distinta a la colonia precortesiana, rige un - Virrey a nombre del Rey de España ya el acto administrativo de este Vi - rrey no es arbitrario pues tiene que sujetarse a la Jurisdicción y Le - gislación de España, más tarde a las Leyes de Indias, como acto legisla - tivo y ordenanzas del Rey; en la Ciudad de México y en el territorio na - cional se crean Ayuntamientos y Cabildos, y ejercen el poder los Gober - nantes al principio caóticamente hasta que se consolida el poder del Vi -

rrey y los actos administrativos propiamente emanados de esa organización política, es el principio para la creación de Iglesias, saqueo de minerales, organización de la Ciudad, de los pueblos, de las comunicaciones, del aseguramiento de las canongías, llegando a una estabilización con los Virreyes, creando la hacienda pública para hacerse de fondos, organizando la administración de la justicia civil y penal, así como medidas de sanidad y buen gobierno.

Los actos Administrativos se caracterizan ahora ya por estar fundados en la legislación española y las leyes de indios según afecten a los españoles y sus descendencias o a los indígenas, que desempeñaban esos actos, el Virrey y en delegación los Gobernadores, los Oidores, Jueces y demás personal administrativo organizado en Consejos, Ayuntamientos y Cabildos, el acto administrativo es menos arbitrario, aún cuando en ocasiones, presentaba actos de arbitrariedad como en el caso de la ordenanza en México para ajusticiar a los salteadores sin juicio, pues merodeaban por la capital y se hacía peligrosa su actividad por lo que sin juicio o sumario, a criterio del jefe de la guardia se ejecutaba a los reos y en otro tipo de delitos los inquisidores conocían, pues era otra capa social o bien perseguido; el salteador se le consideraba como un verdadero problema para la sociedad. El poder administrativo o el ejercicio del poder se dió primero en Cortés, el cual delegaba en su gente y al partir a España instituye la primera audiencia, como un Consejo de 5 personas que ejercen el poder Ejecutivo y por ende Administran y realizan actos administrativos completos; desaparecieron dos y Nuño de Guzmán se apodera de la audiencia como presidente, realizando actos de verdadero terror al cual se le enfrentó Juan de Zumárraga con el muy discutible título de "Protector de los Indios" ⁽¹⁵⁾ y es el primer freno que-

(15) Vid Royo Villanueva "Derecho Administrativo" Tomo 1 Pags. 92-93, México 1950.

se encuentra detectando en la América Española; se opone al poder ejecutivo por el abuso de éste frente a los indígenas y envió al consejo de Indias una elocuente carta con documentos de la conducta de la primera audiencia, que dió lugar a que fuera substituída por otra segunda audiencia quien actuó en forma distinta a la primera; es de señalarse que el funcionario y funcionarios que constituían la audiencia se les llamaba Oidor para la formación de un juicio, se debe saber oír para tomar decisión acertada. Esta segunda audiencia tuvo problemas con Cortés que era el Capitán General, y ya había regresado de España, es de recordarse que Cortés tenía un Marquesado que incluía de Coyoacán a Oaxaca, Toluca, Tehuantepec y Valle de Morelos, y también chocaron con el poder de Nuño de Guzmán y Pedro de Alvarado; como reacción de Corona mandó al Virrey con amplios poderes dando pie a un Virreinato de 300 años a partir de 1535 con Antonio de Mendoza y es de recordarse que combatió la esclavitud.

La legislación antecedente para el derecho indiano se localiza en las leyes de Toro que se basan en el ordenamiento de Alcalá de 1348 se refiere a reglamentar el comercio entre la Nueva España y la Metrópoli, conteniendo normas, por ejemplo sobre la Casa de Contratación en Sevilla. Se declara competente para las controversias sobre el comercio entre la Nueva España y España, el Consulado de Sevilla.

Aquí encontramos también normas sobre la inmigración a la Indias, y sobre el establecimiento del Consulado de México, cuya vida jurídica debe inspirarse en la de los Consulados de Sevilla y Burgos (la aplicabilidad de las ordenanzas de Bilbao a la vida mercantil de la Nueva España sólo es confirmada en el Siglo XVIII).

Lo anterior es la legislación de Indias que tuvo vigencia como disposición frente al actuar administrativo además de utilizar la costumbre.

En conclusión, tenemos una legislación que obliga a los titulares del poder administrativo, a ajustarse a una cause para evitar el acto administrativo arbitrario, teniendo como supervisor al clero que provoca el equilibrio del poder público en sus actos administrativos se creó el "Requerimiento" ideado en España por Palacios Rubio, que indicaba que antes de iniciar una batalla contra los indios explicaba como de un Dios Creador se eslabonaba la cadena con el Papa representante de Dios y una donación de éste para los reyes de Castilla por lo que los indios tenían que inclinarse por obediencia, dando lugar su rebeldía, a una guerra justa, fundamentando así el quehacer administrativo destructivo para someter.

Desde el punto de vista administrativo, se ejercía el poder en reinos y gobernaciones con provincias; el de México, que incluía Hidalgo, Querétaro, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Puebla con Oaxaca, Michoacán y Guajalajara y Nueva Galicia con las provincias de Jalisco, Zacatecas, Aguascalientes y Colima; un Nuevo Reino de León. Las gobernaturas eran las de Nueva Vizcaya, Durango y Chihuahua, Yucatán con Tabasco y Campeche; Nueva Navarra Sinaloa, Sonora; provincias como Nueva Navarra y Iturbide que se adhieren a las provincias de Texas Coahuila, Nuevo México y las dos Californias; como consecuencia las provincias estaban divididas en diferentes partidos y el Jefe administrativo en la capital de cada provincia era el Corregidor, tanto en Distritos y Partidos como en Capitales, que era nombrado desde la capital del Virreinato, situación que -- causaba conflictos con las autoridades municipales nombradas por la co-

munidad. En esta descentralización, había muchas condiciones e influencias personales de acuerdo con los grupos de presión lo que dio lugar a que los actos administrativos estuviesen controvertidos en muchas ocasiones; pero, en todo caso, los Oidores imponían su voluntad en preferente imposición del acto administrativo.

La economía y la Salubridad estaban regidos por una serie de actos administrativos sobre limpieza, empedrado, baños públicos, lavaderos, temazcales, presentándose problemas administrativos con las inundaciones en la capital del Virreynato, como medida de salubridad, se crearon hospitales, alhóndigas, control de epidemias, medidas contra el abuso del alcohol; hubo también centros de educación y la Universidad se reglamentó en forma central monárquica aún cuando tuvo en el mundo hispano un cierto concepto de democracia, autonomía y valor de los títulos otorgados, que dieron lugar a los colegios de la nueva España con los franciscanos. (16)

Es importante el concepto de la real Hacienda de tiempos virreynales por que sus actos eran para allejarse fondos, y la Corona era propietaria del subsuelo y por ende de las minas por lo que en las concesiones le tocaba a la Corona alrededor del 20% del producto así también el cultivo de algunos productos agrícolas, la pesca de perlas también estaba sujeta a licencia con una participación equivalente; ciertos productos sólo podrían explotarse por la Corona misma, como monopolios de Naipes, Azoque, Pólvora, Canela, Pimienta y la Lotería Estatal, asimismo, las nieves del Popocatepet y el Pico de Orizaba, que establece ordenamientos y fueros así como partidas; en realidad se sumaron a la primera fuente de legislación consistente en reales cédulas, provisiones, instrucciones, ordenanzas, autos acordados pragmáticas, reglamentos, cartas abiertas, decre-

(16) Idem. Jacques Pirenne Tomo II

tos que hicieron una mezcla difícil de aplicar por parte de los Gobernadores, Presidentes de audiencia y Virreyes, que podían en un momento dado pedir la revocación y modificación de las cédulas reales recibidas; - se hizo una recopilación de Leyes de Indias en 1670 quedando 9 libros - subdivididos en los 218 títulos, el Primer Libro se refiere a la Iglesia, los clérigos, diezmos, la enseñanza y censura; el Libro Segundo habla de las Normas en general, del Consejo de Indias, las Audiencias, y el Juzgado de Bienes de Difuntos (con detalladas reglas sobre la conservación y transmisión de los bienes de fallecidos en las Indias, sino tuvieran herederos aquí mismo), el Tercer Libro trata del Virrey, y de sus asuntos militares; el Cuarto Libro se refiere a los descubrimientos de nuevas zonas, el establecimiento de centros de población, el derecho municipal, - casas de moneda y obrajes (o sea talleres industriales); el Quinto Libro contiene normas sobre Gobernadores, Alcaldes Mayores, Corregidores, cuestiones procesales; el Sexto Libro está dedicado a los problemas que surgen en relación con el indio: las reducciones de indios, sus tributos, - los protectores de indios caciques, repartimientos, encomiendas y normas laborales (entre las que encontramos la fijación de ciertos salarios, limitación temporal de la vigencia de ciertos contratos de trabajo, normas como la de que la mujer india no puede servir en casa de un colonizador si su marido no trabaja allí, etc.); el Séptimo Libro se refiere a cuestiones morales penales. Allí, inter alid, se insiste en que los colonizadores casados no deben dejar a su esposa en España, y si vienen solos - acá, deben dar fianza para garantizar su regreso dentro de dos años (en caso de mercaderes, dentro de tres años); el Octavo Libro se refiere a - normas de tipo fiscal; y el Noveno Libro la prohibición del tabaco como estanco particular y éste último estanco oficial producía el 50% de las ganancias netas que la Nueva España aportaba a Madrid; por los tesoros -

encontrados la Corona se quedaba con el 50% así también los bienes Mostrencos y los inmuebles vacantes, productos del naufragio; la corona tenía "Originalmente la propiedad de Aguas, Tierras, Montes y Pastos en las Indias", que concedía la propiedad mediante Merced a Ciudades, comunidades de indios o particulares; se vendían también los oficios públicos, así como los puestos de correidores y alcaldes y casi todos los empleos públicos que no implicaban jurisdicción eran objeto de venta y cada titular renunciaba a su función a favor de persona determinada mediante el pago de derechos; lo anterior era reflejo de España con motivo de las guerras costosas; la Corona cobraba los diezmos y debía sostener el culto, pero se quedaba con ganancia disponible; también existía la encomienda con el tributo a cargo de los indios adultos, y los encomendados tenían que participar a la Corona; se impusieron impuestos al comercio; para ciertos actos jurídicos se tenía que utilizar papel sellado, los bienes de la Corona eran arrendados u otorgados en Enfitausis; los funcionarios civiles tenían que pagar un impuesto personal o mesada o la mitad del sueldo anual en el momento del nombramiento; también se vendían la concesión de títulos de Conde o Marqués, como derecho de "Lanzas" que era alto el precio; había donaciones gratuitas y obligatorias como el reclamo por el Ministro de Indias en 1780, terminando la Real Cédula, consistente en un peso donado por indio y dos pesos por español, como una prueba de amor y gratitud a los muchos beneficios dispensados; cuentan también los empréstitos forzoso; así como la quinta parte de los beneficios obtenidos por descubridores; la confiscación de bienes por delitos y el contrabando; se crea una caja de consolidación por Real Decreto puesto en vigor en las Indias por Real Cédula, que obligaba a las Iglesias a enajenar sus inversiones destinadas a realizar obras pías y la caja pagaría un interés justo.

Las autoridades fiscales comenzaban por la Junta Superior de la Real -- Hacienda que mandaba sus cuentas a la casa de contratación en Sevilla y -- al Supremo Consejo de Indias.

Al Derecho Penal concurren varias vertientes como el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo, el Fuero Real, las 7 Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales, las Leyes de Toro, la Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación, donde destacan desde luego las 7 Partidas con sus influencias romana y germánica así como el Derecho Canónico; en materia de -- prueba, es semejante a la Civil, cabe libertad bajo fianza, autorización judicial para encarcelamiento, límite al proceso de 2 años; -- general -- el Derecho Penal, Civil y Administrativo es un derecho un tanto primitivo, hasta las Cortes de Cádiz; el Derecho Civil, -- Derecho Privado, tiene una situación mixta de conceptos de Derechos Públicos y Privado por -- las distintas normatividades de las leyes de Indias.

b3).- INDEPENDENCIA.

El acto administrativo durante el movimiento de la Independencia tiene -- manifestaciones de invasión con el Poder Legislativo, pues Miguel Hidalgo y Costilla promulgó el 6 de Diciembre de 1810 el "Bando" de justificación y de política al movimiento que en abezaba como acto legislativo, -- aún cuando en ese momento, constitucionalmente el poder legislativo y por ende el administrativo, con el fin específico de mantener el orden -- dentro de su jurisdicción para, -- leer a continuación, dicho Bando: transcribe: "...1.- Que todos los dueños de esclavos deberán hacerles la libertad dentro del término de diez días, -- que se les aplicará -- por trasgresión de este artículo: -- que se aplica lo sucesivo la contri

bución de tributos, respecto de las castas que la pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía; 3.- Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso de papel común quedando abolido el del sellado..."(17)

Le siguió en el poder las fuerzas independentistas a Miguel Hidalgo y Costilla, Don Ignacio López Rayón, quien instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y ausentía de Fernando III a imitación de las juntas que se habían formado en 1808, elaborando un título de "Elementos Constitucionales", en los cuales organizaba al gobierno que debería regir a la Nueva España con un Supremo Congreso de Cinco Vocales, un Consejo de Estado y un Protector Nacional, organiza el gobierno en 3 poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial así también la creación de 6 Capitanes Generales; todo lo anterior no tuvo relevancia porque no se llevó a cabo e incluso el propio Rayón censuró su proyecto más tarde ante la influencia de las ideas de Morelos. De hecho el poder administrativo lo manejaba en su jurisdicción como líder.

Don José María Morelos y Pavón con un criterio más evolucionado, convocó a un Congreso en Tlaxianguillo el 14 de Septiembre de 1813, con 6 Diputados de donde surgió la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de las Américas" (18), organiza el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; Morelos como Líder en una situación caótica y tratando de mantener el poder y apoyo a su causa realiza actos administrativos de actividad ejecutiva y discrecional, delegando facultades entre sus subordinados; en los capítulos 12 y 13 principalmente del Decreto Constitucional para

(17) Vid. Felipe Tena Ramírez "Leyes Fundamentales de México" Pag. 24 Editorial Cerezo.

(18) Idem Felipe Tena Ramírez Pag. 28.

la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, organiza y da facultades al Supremo Gobierno en lo relativo a lo militar, a proveer empleos políticos, militares y de hacienda, organiza el clero y lo más interesante para nuestro tema, es el Artículo 164, establece la conducta a seguir en caso de que el funcionario o empleado público actúe con abuso; pues ya se comienza a poner una vigilancia a la conducta de los funcionarios públicos que tienen atribuciones ejecutivas o de discrecionalidad, con suspensión de nombramiento, se mandaría el expediente al congreso para la formación de la causa; también señala las actividades de hacer que se observen los reglamentos de policía, expedita la comunicación y la protección a los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad; señala en forma casuística también lo que no pueda hacer el Supremo Gobierno, como es el arrestar a individuos por más de 48 horas sin remisión a Tribunal competente, y organiza también el ramo hacendario con un fiscal, un asesor letrado, los ministros y un jefe principal además de un secretario para el cobro de impuestos derechos alcabalas y demás formas de obtener dinero.- Sin embargo, el poder ejecutivo y por ende los actos administrativos lo sigue realizando el líder José María Morelos y Pavón.

En el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" se establecen nuevamente los 3 poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que todos los poderes políticos de México, se presentan con esas 3 divisiones, solo que el poder ejecutivo, se le otorga al Emperador como jefe supremo del Estado, en donde a la muy usanza Mexicana que se repite en nuestra actual Constitución solo los Ministros son responsables de los actos de su Gobierno quienes autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto; el Poder Ejecutivo lo establece en forma otra vez casuística

en ámbitos primero de culto, segundo la sanción y promulgación de leyes, tercero difundir la patria, cuarto conservar el orden interior que es el fin específico del acto administrativo y que desde aquí se dislumbra; - además, las relaciones exteriores, la organización de los Tribunales, la procuración y administración de la justicia, proveer empleos civil y militar, cuidar de la fabricación de la moneda, decretar sobre la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos, estableciendo también una serie de actos que no puede realizar el Emperador, en donde se define la organización política impuesta y ciertas garantías, sobre todo la privación de la libertad.

Al cambiar el horizonte político de México independientemente, en junio-12 de 1823, el Soberano Congreso Constituyente votó por la forma de República Federada, un Nuevo Congreso se reunió el 5 de noviembre de 1823, con ideas del sistema federal en el acta constitutiva de la Federación - está nuevamente la división de los 3 poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 recoge la división de poderes y en cuanto al poder ejecutivo le llama el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, depositándolo en - un individuo que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos señalando las atribuciones como son: publicar, circular, guardar y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso General, dar reglamentos, decretos y órdenes; ejecutar las leyes y decretos, nombrar y remover Secretarios de despacho, cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales de acuerdo a las leyes; nombrar Jefes de Oficina de Hacienda, Comisarias, Enviados Diplomáticos y Cónsules, así - como Oficiales Superiores del Ejército, Milicia activa y Armada con aprobación del Senado; nombrar a los integrantes de la Suprema Corte de la -

Justicia y de la Nación, Promotores Fiscales de Circuito y de Distrito; todo lo relativo a lo militar y relaciones exteriores; convocar al Congreso; suspender de sus empleos a los burócratas, así como privar de la mitad de su sueldo a los infractores de sus órdenes y decretos, y en su caso formar causa a dichos empleados para pasarlos al Tribunal respectivo, lo anterior es como un antecedente del cause legal que obliga a los servidores públicos a cumplir con la Ley y actuar con legalidad en beneficio del orden común.

En la Constitución del 30 de diciembre de 1836, de carácter centralista no abandona la forma de gobierno de división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, señalando en la cuarta ley constitucional de las 5 que integran dicha constitución, la organización del Supremo Poder Ejecutivo y de sus funciones, como prerrogativas del Presidente de la República, como son dar y sancionar las leyes y decretos; tener iniciativas de ley o decretos, no poder ser acusados criminalmente, ni poder ser procesados; nombrar libremente a sus Secretarios de despacho; remover a los empleados, nombrar consejeros, nombrar Gobernadores, nombrar Diplomáticos, Militares, Jueces; en lo militar declarar la guerra y disponer de la fuerza militar, suspender empleos a los empleados que infrinjan sus órdenes y decretos y pasarle el expediente al Tribunal correspondiente. Se señala aquí específicamente, un medio de control del servidor público, cuidar la exactitud legal en la fabricación de moneda, aquí se señala que se le ha quitado al gobierno el monopolio de la acuñación de la moneda que en la Constitución de 1824 se daba. En general, ya el Poder Ejecutivo comienza a ser seriamente reglamentado para encausar la función administrativa hacia fines determinados que no invadan la actividad Legislativa y la Judicial, aún cuando, es muy discutible que el poder Judicial

sea independiente del Administrativo, ya que ambos aplican la Ley a casos concretos y se considera que el Poder Judicial es un parte del poder Administrativo o Ejecutivo. (18)

La Constitución de 1857 del 5 de febrero establece las garantías individuales con el Título de los Derechos del Hombre, título más universal que el que sustenta nuestra actual Constitución, pues tales garantías protegen a todo ser humano por el solo hecho de serlo; en el aspecto de la organización del poder Ejecutivo, (de donde emanan los actos administrativos, principalmente, pues para existir gobierno necesita manifestarse por medio de la administración pública, pues sin el ejercicio de la administración no podía existir el estado y el gobierno), deposita el Supremo Poder Ejecutivo en un individuo, "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" con las facultades de: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia (en esta facultad y obligación ya se señala el proveer en la esfera administrativa lo necesario para el cumplimiento de la Ley, como función administrativa, ejecutiva y discrecional), nombrar y remover libremente a los Secretarios de despacho, Agentes, Diplomáticos, Empleados Superiores de Hacienda y demás empleados de la unión, Ministros, Cónsules, Coroneles y demás Oficiales de la Armada, disponer de las fuerzas Armadas de la Guardia Nacional, declarar la guerra, conceder patentes de corso, dirigir negociaciones diplomáticas, convocar al Congreso, auxiliar al Poder Judicial, habilitar puertos, conceder indultos; para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establece el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría -

(18) Idem, Felipe Tena Ramírez, Pag. 199.

(en el artículo 85, la Constitución de 1857 ya se preocupa por el orden administrativo de la Federación, que es el bien perseguido en la administración pública, ya sea ejecutiva o discrecional.)

El Acto Administrativo en el México Independiente, está como fué ción - del Poder Legislativo y el Judicial; ya sea circunscribiendo la actividad administrativa al ejecutivo, ya no es el acto arbitrario de los primeros tiempos ni el poder absoluto en una persona y van desprendiéndose garantías frente al Poder del Ejecutivo, como son los "Derechos del Hombre" que establece la señalada Constitución de 1857.

b5).- REVOLUCION.

Un nuevo movimiento revolucionario remata el régimen de Porfirio Díaz y en caos revolucionario emerge nuevamente, un sinnúmero de "Generales", guerrilleros que se van usurpando el poder público en sus áreas de jurisdicción y contrariamente a lo que se señala que existen 3 categorías de actos jurídicos: los actos regla, los actos condición y los actos subjetivos; señala que los actos regla son los que entrañan la función legislativa; los actos condición y los actos subjetivos integran la función administrativa; en este caso, el movimiento armado desaparece el acto regla y se desarrollan los actos condición y subjetivos integran la función administrativa; en este caso, en el movimiento armado desaparece el acto regla y se desarrollan los actos condición y subjetivos, imponiéndose en forma arbitraria la administración o manifestación de poder en la jurisdicción de territorio que detentaban desbocándose el poder de ejecución y por ende el de administración hasta que viene a consagrarse la Constitución de 1917, que entro en vigor el 1º de mayo de 1917, y se aprobó el 31 de enero de 1917, erróneamente se cree que la-

Constitución de 1917 fué promulgada el 5 de febrero, pero de esa fecha - como ya vimos, es la de 1857 y la que actualmente nos rige es del 1° de mayo de 1917, circunstancia inexplicable sino se toma en cuenta a la his toria.⁽¹⁹⁾

Desde nuestro punto de vista de acto administrativo, cada líder realiza sus propios actos administrativos hasta para obtener dinero y llegar a emitir billetes o monedas para hacerse de recursos; en la capital va cambiando la persona que ejerce el poder ejecutivo a partir de la caída de Porfirio Díaz; Victoriano Huerta, se hace del poder y en el Norte se levanta Venustiano Carranza, Alvaro Obregón, Pablo González, Francisco Villa; en el Sur Emiliano Zapata como principales fuentes de poder y dentro de la jurisdicción que detentan actúan por la fuerza haciendo de la administración un medio y límite del Derecho al actuar arbitrariamente - sin ordenamiento legal o cause que sirva para evitar que el ejercicio - del Poder "Administrativo" o Ejecutivo se descause. Hemos hablado en - forma indistinta el poder ejecutivo con el poder "administrativo" o acto administrativo, porque el poder ejecutivo se manifiesta con el acto admi nistrativo en sí, ya sea de ejecución o de discrecionalidad y es precisa mente, la discreción particular de cada líder, la barrera del exceso eje cutivo, pues se habían derribado las barreras legislativas o causes en - que se desarrolla el Poder Administrativo.

En nuestra historia, en esa etapa borrascosa de nuestro México, encontra mos claros ejemplos de lo que sucede cuando el poder ejecutivo rompe el molde que le impone el poder legislativo y trasciende a la impartición - de la justicia en terreno Judicial. Cuando vuelve la normatividad con la Constitución de 1917 se establecen las facultades y obligaciones del Pre

(19) Idem Felipe Tena Ramírez, Pag. 804.

sidente, y como consecuencia del poder "Ejecutivo", pues éste delega sus facultades; de acuerdo con lo ordenado por el Artículo 89 que decía lo siguiente:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, - proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, nombrar a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuya creación o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado;

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los Empleados Superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las Leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la reserva armada permanente, o sea del Ejército Terrestre de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la-

seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los --
términos que previene la fracción IV del Artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, pre
via Ley del Congreso de la Unión;

IX.- Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el
Congreso;

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las
potencias extranjeras, sometiénolos a la ratificación del Congreso Fede
ral;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde -
la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejer
cicio expedito de sus funciones;

XIII.-Habilitar toda clase de puestos, establecer aduanas marftimas y -
fronterizas y designar sus ubicación;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados -
por delitos de competencia de los tribunales federales y a lo sentencía-
dos por delitos de orden común, en el Distrito Federal y Territorios;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a -
la Ley respectiva, a los descubridores, inventores, o perfeccionadores -
de algún ramo de la Industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente-- de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que - hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida;

XVII.- Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y someterse los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos a las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso.

XIX.- Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del Artículo 11, y

XX.- Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución..."

Desde luego es de hacerse notar que ha habido reformas que posteriormente se examinarán, pero por lo que hace al acto administrativo en particular, se ve que esencialmente son las mismas facultades de la de 1857, - por lo que inclusive en el Artículo siguiente, se indica que para el despacho de los negocios de orden administrativo de la federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría, y se dan las bases así de la función administrativa esencial para los Estados Unidos mexicanos, de hecho la legislación que constituye la Carta Magna, en sus comienzos dió lugar a una serie de luchas por el poder, por el -

ejercicio de la función ejecutiva entre los Generales principalmente y los Poderes Civiles y aún entre los propios Generales, viviéndose a resumir en última instancia, con la presencia del Jefe Máximo de la Revolución Mexicana, Plutarco Elías Calles y los dos distintos titulares del Poder Ejecutivo que abandonan el cargo ante la situación de hecho que desbordaba el cause Constitucional, hasta que ocupó la presidencia el General Lázaro Cárdenas que hizo valer la figura del presidencialismo vigente hasta nuestra época frente a quienes querían el dominio, el poder ejecutivo encausándose así en nuestra Constitución vigente, pudiendo ya realizar actos de índole administrativo ejecutivo y discrecional, preocupándose por la Educación, la Salud y otros ámbitos tanto Económicos como del orden social, toda la trascendencia que ahora tiene.

En resumen, el acto administrativo en la época de la Revolución Mexicana de 1910, el Poder Ejecutivo rebasa los cauces que le señala el Legislativo e invade el Judicial, en una situación de hecho dentro de cierta parte del territorio nacional, ejerciendo el poder en General en turno dentro del ámbito territorial en que está constituida su fuerza y es el ejemplo patente de como el poder ejecutivo puede en un momento dado, destruir el orden legislativo por mantener un orden arbitrario; pero, sigue siendo manifiestas del ejecutivo los actos administrativos emanados de autoridad de hecho o de facto; sin embargo, el rumbo se va enderezando en plena evolución de nuestro derecho para establecer en última instancia, una verdadera reglamentación precisa de los actos administrativos que deben emanar de autoridad competente previamente constituida y conforme a la letra o interpretación jurídica de la Ley con una vigilancia de la Ley Reglamentaria de los Artículos 107 con el juicio de Amparo que restituye al quejoso las garantías violadas y con el Título Cuarto, Artículo 108 al 114 que

establece la responsabilidad de los Funcionarios Públicos, en la Constitución Política de nuestros días, como un avance civil que transforma el enfoque del Servidor Público, el poder, su ejercicio y la responsabilidad administrativa del funcionario público que abuse del mismo

4.- ACTO ADMINISTRATIVO

Según el maestro Juan Palomar de Miquel, el acto administrativo, son los realizados por la administración pública en su calidad de sujeto del derecho público, y no en su calidad de persona jurídica sometida a las normas del Derecho Civil.⁽²⁰⁾

El maestro Miguel Acosta Romero,⁽²¹⁾ nos dice en relación a la Teoría General del Acto Administrativo, que es una especie del género acto jurídico; sobre éste se han ensayado numerosas clasificaciones y así se dice, en general, acto jurídico es la manifestación externa de voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de Derecho y se le distingue del hecho jurídico en que este puede ser de la naturaleza o del hombre, pero en el último caso, sin buscar la consecuencia de Derecho.

Desde un punto de vista muy general, el acto administrativo en nuestra opinión, tiene ciertas características que lo distinguen de los otros actos civiles, penales, laborales o mercantiles, los cuales tienen gran diferencia para con éste, aclarando que el hecho de hablar sobre acto administrativo no quiere decir que éste sea realizado absolutamente por todos los órganos centralizados o descentralizados, o empresas públicas de estado, ya que la variedad es muy grande así como la de los actos que realizan éstos. Por ello, aclaramos, nos referimos al acto administrativo - típico o normal.

Como ha podido apreciarse, no hay conformidad absoluta en los autores - acerca del concepto que estudiamos, ya que para algunos, el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad otros más le agregan la unilateralidad y la concreción a dicha declaración, Etc.; en nuestra opinión, el acto crea, recono

(20) Vid. Juan Palomar de Miquel "Diccionario para Juristas" Ediciones Mayo 1981.

(21) Loc. Cit. Miguel Acosta Romero.

ce, modifica, trasmite, declara o extingue derecho u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general; a lo cual llegamos a una explicación del anterior concepto diciendo:

A.- El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo el nombramiento de un Secretario de Estado. La decisión de nombrar es del Jefe de Estado y es unilateral, aunque después el acto se convierta en bilateral, al aceptar el nombramiento la persona designada.

B.- Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de la voluntad que también se realiza unilateralmente.

C.- La decisión y la voluntad son el órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

D.- Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos u obligaciones; por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias.

Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, en ciertas ocasiones, se cree situación jurídica general, o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo la concesión de ser

vicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

E.- Es generalmente ejecutivo. La doctrina administrativa expone que el acto administrativo tiene dos características: ejecutorio y ejecutivo.

Respecto del carácter ejecutorio, en teoría general del derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos:

a).- Que el acto tiene ejecución; y

b).- Que a causado ejecutoria.

a).- La doctrina no siempre es clara en cuanto a que debe entenderse por ejecución y, en su caso, por ejecución forzosa, pero en general, es ejecutivo aquel acto que tiene la potestad necesaria para que, en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades, su cumplimiento, en forma coactiva.

El Derecho Administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello. En este orden de ideas, el acto administrativo, en ciertos casos, tiene el carácter de ejecutivo, pero es de aclarar que éste no es un dato constante y absoluto. En efecto, existen actos administrativos que no necesariamente entrañan ejecución. Ejemplo de actos ejecutivos lo tenemos en:

El acto de rebaja de impuestos, la expropiación, el decomiso, el impuesto, el cierre de una empresa, la revocación de un permiso, o de una concesión el-

cese de un empleado, Etc. Ejemplo de actos declarativos, que no entrañan ejecución, es un licencia de manejar, una licencia para establecer un comercio, un registro, una certificación, un acta de nacimiento, de matrimonio o de defunción, Etc.

b).- Que ha causado ejecutoria, se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir que es completamente definitivo. En efecto, la palabra ejecutorio o ejecutoria, en teoría general de derecho, significa el que las actuaciones adquieran firmeza, es decir, no sean ya susceptibles de ningún recurso.

En este orden de ideas, si se entiende por ejecutorio aquello que ya no se puede impugnar, consideramos que el acto administrativo no tiene esa característica puesto que, en general, puede ser modificado, bien en ejercicio del poder de revisión o por alguno de los innumerables medios de impugnación que constituyen los recursos y procesos administrativos y los procesos judiciales.

Son raros los ejemplos de actos que no se pueden impugnar, pero existen - y creemos que son la excepción que confirma la regla. Podemos citar entre otros, el acto por el que se decreta la expulsión de un extranjero por el Ejecutivo Federal, contra el que no procede ni el juicio de amparo, de acuerdo con el Artículo 33 Constitucional; los actos políticos, por ejemplo las elecciones; un acta de nacimiento, matrimonio o de defunción, generalmente no son impugnables.

No obstante lo anterior, el derecho comparado y en países en donde existe el llamado recurso contencioso de anulación, consideran que el acto administrativo objeto de este recurso, debe ser definitivo. Lo anterior, cree

mos que no contradice nuestro criterio de que el acto ejecutorio es - aquel que no admite ya ningún medio de impugnación, es decir, que tiene autoridad de cosa juzgada.

En la doctrina Venezolana, Brewer-Carias entiende que por acto administrativo definitivo ha de entenderse aquel que, contrariamente a los actos de trámite pone fin a un asunto produciendo per-se plenos efectos jurídicos. Por vía de excepción, sin embargo, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de impugnar por vía contencioso-administrativa los actos de trámite, siempre que decidan directa o indirectamente el fondo - del asunto, de tal modo, que pongan fin al procedimiento administrativo o hagan imposible su continuación.

Por acto administrativo que causa estado debe entenderse aquel acto que, por agotar la vía administrativa, no es susceptible de ser recurrido en la vía gerárquico-administrativa. Por acto administrativo no firme, ha - de entenderse aquel acto para cuya impugnación no ha vencido los lapsos de caducidad previstos en la Ley.

F.- Persigue el interés general. Es indudable que en la acción administrativa, no puede perseguirse otro interés que el de la colectividad. Para el maestro Gabino Fraga, se dice que desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas, de actos materiales y actos jurídicos, siendo los - primeros lo que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los - que si engendran consecuencias jurídicas.

El estudio de los actos materiales implica consideraciones acerca de la técnica de los mismo que es ajena al derecho. Por lo mismo, solo haremos

referencia a ellos en el curso de esta obra en cuanto implique condición para la validez de un acto jurídico, sean elementos que integren el procedimiento de formación de otros actos administrativos que constituyan un medio de ejecución de los mismos.

El acto simple, o sea el formado por una sola voluntad, conserva ese carácter aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnico, Etc.

Pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías;

a).- El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos emanados de los diversos consejos o comisiones, juntas, cuerpos municipales, que forman parte de la organización administrativa. En tal caso habrá diversas voluntades físicas, pero la voluntad administrativa es una sola.

b).- El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración. Dentro de esta categoría encontramos, entre otros muchos, los actos del Presidente de la República, que en los términos del artículo 92 de la Constitución requieren el refrendo de un Secretario de Estado o de un Jefe de Departamento Administrativo. Igualmente pueden citarse todos aquellos actos colectivos en que es necesaria la concurrencia de varias Secretarías de Estado para formar un sólo acto, como ocurre en el caso de un acuerdo presidencial que afecta a diversos ramos de la Administración Pública y que por lo -

mismo, exige el refrendo de todos los Secretarios de Estado encargados - de cada uno de esos ramos.

Cuando las diversas voluntades que concurren no se funden en un sólo acto, sino que dan nacimiento cada una de ellas a actos que sucesivamente se condicionan, entonces se tiene otro tipo diferente del de actos complejos a que acabamos de referirnos pues en tales circunstancias existe no sólo el acto complejo sino una serie de actos con caracteres propios - cada uno de ellos, entrelazados y aún condicionándose uno a otro y susceptibles de ser impugnados por vías diferentes.

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan - al autos el propio acto de ilustración e información necesarias para - guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la - resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las - normas legales.

Ese conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo, es lo que constituye el Procedimiento Administrativo, de - la misma manera que las vías de producción del acto Legislativo y de la sentencia Judicial forman respectivamente el Procedimiento Legislativo - y el Procedimiento Judicial.

El carácter común de estos tres tipos de Procedimientos, de constituir - el medio de realizar las tres funciones del Estado, no obsta para que en - tre ellos existan diferencias, debidas unas a que la técnica del procedi - miento se ha desarrollado grandemente en cuanto a la función Judicial, y - otras, a la diversidad de objeto de cada una de aquellas tres funciones.

En efecto, dado el carácter abstracto e impersonal del acto Legislativo, el procedimiento correspondiente no exige forzosamente colaboración alguna de los particulares en tanto que los procedimientos Judicial y Administrativo están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo. Es cierto que no en todos los casos - la función administrativa afecta a los particulares, ya que dentro de - ello quedan comprendidas múltiples actividades de orden material o bien actividades jurídicas que no tienen carácter imperativo. Como son las relacionadas con la gestión de parte del patrimonio del Estado; pero en - realidad estas actividades sólo exigen procedimientos de carácter técnico, que no interesan directamente al Derecho, o bien sólo tienen trascendencia en el dominio de éste dentro de la esfera de la propia administración y aunque en ambos casos no puede negarse que la autoridad está obligada a seguir ciertas normas, su actuación no suscita problemas de interés legal especial.⁽²²⁾

(22).- Vid Andres Serra Rojas "Derecho Administrativo", Cap. I, Pág. 250-260 Editorial Porrúa, México 1968.

5.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin y f) la forma.

El sujeto del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así tratándose de los actos del Poder Público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en Derecho Administrativo tiene una significación idéntica a la capacidad en Derecho Privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos, constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración.

A pesar de ese idéntico significado, existen entre la competencia del Derecho Público y la capacidad del Derecho Privado las diferencias sustanciales que a continuación vamos a exponer:

El primer término, la competencia requiere siempre un texto expreso de la Ley para que pueda existir. Mientras que en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción en el Derecho Administrativo rige el principio, inverso; es decir que la competencia debe justificarse expresamente en cada caso.

Como segunda característica de la Competencia, que la distingue de la capacidad del Derecho privado, se encuentra la de que el ejercicio de aque

lla es obligatoria, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio particular.

Una tercera característica, es la de que la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos. La garantía que para el buen funcionamiento de la Administración Pública exige la intervención de diversos órganos, que recíproca y mutuamente se controlen y que eviten que el interés particular de alguno de los titulares de esos órganos puedan ser el motivo para una actuación que afecte derechos de particulares.

Un cuarto carácter de la competencia es el de que ella no se puede renunciar ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro del comercio, que pueda ser objeto de contrato, sin que tiene forzosamente que ser ejercitada en todos los casos en que lo requiere el interés público.

Ahora bien, el maestro Andrés Serra Rojas, manifiesta que la administración pública al encausar el ejercicio de la función administrativa en forma unilateral o contra actual, se manifiesta en una intensa actividad que se traduce en numerosos actos de naturaleza diversa, creadores de derechos y obligaciones.

A diferencia del derecho privado, el Estado impone unilateralmente obligaciones a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas.

El Estado asume la responsabilidad de las relaciones humanas y se preocupa en todos sus actos, por proteger el interés general por medio de ac-

tos administrativos o decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública, o de entidades que han recibido expresamente esa prerrogativa del poder público, como es el caso de los organismos descentralizados que legalmente pueden tener esa facultad. El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión, pero su conocimiento doctrinal a la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados.

La característica del Estado de Derecho es la subordinación de la actividades públicas al mandato de la Ley. Al surgir aquel como una necesidad imprescindible, la administración pública ha tenido que ajustar sus actos al orden jurídico vigente.

Por lo que el acto administrativo se resume como el acto de Derecho Público que constituye una decisión ejecutoria, emana de una autoridad administrativa en forma unilateral y concreta, y crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.

La definición que proponemos resume los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

- a.- El acto administrativo es un acto jurídico, ejecutivo, de derecho público.
- b.- Es una decisión ejecutoria y no contenciosa;
- c.- Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.

d.- Unilateral y oportuna que produce una situación jurídica concreta;

e.- La administración crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva.

f.- Se propone la satisfacción de un interés general para Ryo Willanova, el acto administrativo se explica en los siguientes términos: "Es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, por su naturaleza, se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública".

La función administrativa se manifiesta en una notable variedad de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

El sector más importante es el que corresponde a los actos administrativos, que son el objeto principal de este capítulo de la tesis.

Como hemos precisado, los actos administrativos tienen por objeto originar un afecto de derecho, como el nombramiento de un empleado, el otorgamiento de una concesión, el contrato de obra pública, o el contrato de suministro, una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, o una declaración de nacionalización.⁽²³⁾

(23) Ídem Andres Serra Rojas.

LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

6.- EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO GENERADOR DE LA ACCIÓN.

Sólo los actos administrativos dan pauta al ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso. Los administrados, ha escrito magistralmente Gabino Fraga, tienen el poder de exigir a la administración que se sujete, en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto y que, en consecuencia los actos que realice los verifiquen los órganos-competentes de acuerdo a las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Cuando, para regir el ejercicio de sus atribuciones, la administración no se ajusta a lo que disponen las normas legales establecidas anticipadamente los actos que realizan, en desenvolvimiento de su gestión, son impugnables ante los tribunales de lo contencioso.

En términos generales, podemos decir, válidamente, que el Acto Administrativo es toda declaración de voluntad emitida unilateralmente por la administración, que produce efectos jurídicos respecto de los particulares administrados. Al tratar sobre la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, abundaremos sobre su concepto y criterios de clasificación.

Como una modalidad del acto administrativo se presentan los actos políticos o de gobierno. Se discute, respecto de éstos, si quedan excluidos de la materia que conforman el contencioso administrativo, en tanto que, tienen como contenido una decisión trascendente para el interés general de la comunidad.

En efecto, "son actos libres, espontáneos, no previstos de antemano por las leyes, que brotan de la concepción filosófica y de la prudencia polí

tica de los gobernantes que comprometen su responsabilidad. Son las grandes líneas a lo largo de las cuales se desarrolla el programa de vida de la Nación y el Estado. Se habla así de política interna e internacional; de política fiscal, demográfica, educativa, agraria, obrera, de comunicaciones y transportes. Y al desarrollar estas políticas, el ejecutivo debe poner en juego las mejores reglas del arte de gobernar, que consisten en lograr un equilibrio entre la estática constitucional, que representa el elemento del orden, y la dinámica del poder que representa la libertad y la espontaneidad, ni acción desorbitada fuera de las Normas Constitucionales, ni indolente pasividad en perjuicio de la buena marcha del país.

En su generalidad, los tratadistas sostienen que los actos políticos o de gobierno, participan de la naturaleza jurídica de los actos administrativos, tanto en su aspecto formal como material; que no constituyen categorías diferentes, pues su única distinción radica en la finalidad que como ellos se persigue, sin embargo están sometidos a principios similares, y por tanto no deben tener diferente tratamiento jurídico.

Ahora bien, cuando en la ejecución del acto político o de gobierno las autoridades de la administración pública legal lesionan la esfera particular de derechos de los administrados, dichos actos pueden ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ciertamente, a este respecto Roberto Ríos Elizondo afirma que "todo acto del poder ejecutivo, cualquiera que sea el nombre que se le aplique, debe estar sujeto al control jurisdiccional si se reconoce la existencia de un estado de derecho, y por tanto, de lo que se ha dado en llamar "Imperio de la Ley", salvaguarda de los derechos del hombre.

Aún cuando en la actualidad, se habla con facilidad del Derecho Administrativo, el estudio de esta ciencia apenas aparece con sus precursores - Woodrow Wilson en Estados Unidos (1887) y Henry Fayol en Francia (1891), estudiando con ciencia el Derecho Administrativo y la Administración Pública; la expresión "ADMINISTRACION", que etimológicamente se deriva de la voz latina ADMINISTRATIO de AD que significa "A" y MINISTRARE "SERVIR" es decir servir "a" denota acción actividad de, hay la opinión correcta que entiende como prestación de servicios, manejo de intereses, dirigido a un fin como lo sostiene Gelliek en su Teoría General del Estado, Traducción hecha en Buenos Aires en 1943, pág. (498).⁽²⁴⁾

Pero esa idea de servicios, se transformó en actos condición y actos subjetivos, a diferencia del acto regla que es propiamente el legislativo; los actos administrativos por excelencia son los actos condición y los - actos subjetivo; entendemos como acto condición cuando cierta regla de - derecho objetivo aún de carácter general y abstracto no se aplican indistintamente a todos los miembros del grupo social son solamente a los que se encuentran ciertas circunstancias los que fueron determinados por - unos actos efectuados de acuerdo con la misma y así nace a favor de una - persona una situación jurídica que no tenía anteriormente; el acto obje- tivo en el sentido de condicionar la aplicación de ciertas disposiciones de derecho objetivo, pero tiene algo de subjetivo porque condiciona la - aplicación de la norma a un sujeto determinado y se establece a cargo de una persona una obligación especial, concreta, individual (como por ejem plo un contrato). El estado que ejerce una función jurisdiccional cuando resuelve una cuestión de derecho que se le ha planteado, de donde resul- ta que los actos condición y los actos subjetivos forman el contenido ma terial de la función administrativa cualquiera que fuere el órgano o -

(24) Loc. Cit. Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bl- bliográfica Argentina, Buenos Aires 1966, T. IX, Pág. 835.

Agente del que emane.

De acuerdo con Bielsa R. (Derecho Administrativo 4a. Edición, Buenos Aires 1947. T. uno, página 143) el estado no solamente realiza funciones jurídicas, sino también de bienestar colectivo, cultura y proceso. Esta actividad no es legislativa ni judicial sino administrativa.

De lo anterior resulta que la administración es una actividad funcional del estado, debe siempre desarrollarse dentro del cause que señalan las leyes, es decir dentro del marco legislativo, es decir *intra legem*, dentro de la ley.

La función administrativa, vigilada e instrumentada por el derecho administrativo, es activa, consultiva y de contralor.

La función administrativa activa (Manuel María Díez, El Acto Administrativo tipográfico, Editora Argentina Buenos Aires 1953, Página 33 y siguientes) es la que decide y ejecuta; la decisión importa en cuanto se refiere a la validez del acto y la responsabilidad se organiza bajo el sistema burocrático, las decisiones son tomadas por órganos individuales, pues son rápidos y eficaces cuando son confiados a una sola persona, pues la administración consultiva en donde los órganos son colegiados, a caso será mejor el dictamen pero pierde rapidez.

La administración consultiva es la que tiene por función asesorar a los órganos de la administración activa sobre los actos y las resoluciones que deben tomar en el ejercicio de sus funciones, aportan consejos de prudencia, información, ilustración y como representantes de los administradores. La administración consultiva puede ser buena o mala según -

se abuse de ella, actúan como apoyo a la administración activa y dependen de su función de la atención que se le preste dicha administración activa. Ejemplos de ellos serían los consejos, comisiones o juntas, que puedan ser permanentes o temporales, técnicos o jurídicos, administrativos o profesionales. Estos cuerpos consultivos pueden ser generales o especiales, - su actividad no obliga a la administración activa, no crea, extingue ni modifica una relación de derecho y por ello, son simples hechos administrativos, solo si EL ORGANISMO DE LA ADMINISTRACION ACTIVA ADOPTASE LA OPINION DEL CUERPO CONSULTIVO, EL HECHO SE CONVERTIRIA EN ACTO ADMINISTRATIVO.

Administración de Contralor es la que se ejerce sobre los actos de la administración activa con el objeto de comprobar sus legitimidad y conveniencia.

Lo que nos importa es precisamente la actividad administrativa activa, - que esta vinculada a la observancia de leyes y reglamentos como toda actividad administrativa, como función jurídica, de donde resulta el principio de la juridicidad de la administración y debe ser una fiel ejecución de la propia ley, ésta le señala el fin de realizar la autoridad competente para ello cuando y como debe realizarse; sin embargo, la ejecución no es automática de la propia ley, pues hay cierta apreciación en la ejecución, un proceso intelectual realizado por el órgano público, para ubicar y realizar en la esfera social; las condiciones impuestas por las normas jurídicas.

La atribución de un poder discrecional, no da un obrar arbitrario y así lo reconoce nuestra Constitución al establecer la garantía de legalidad en el Artículo 16, que nadie puede ser molestado en su persona, familia,-

domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causal legal del procedimiento. Ello significa que una autoridad administrativa activa, organizada por las leyes en su jurisdicción y personalidad, tendrá que emitir administrativo, con calidad de mandamiento, debiendo ser éste fundado y motivado; es decir expresado y razonado expresamente los actos y hechos - que se tomaron en cuenta para determinar una obligación o un derecho y su consecuente exigibilidad.

C A P I T U L O I I

II.- REGULACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.- EN LA LEGISLACION.

LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS.

Desde luego en la Ley fundamental de la Nación Mexicana que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esa organización de las autoridades de donde emanan los actos administrativos por excelencia, los Actos de mérito y legitimidad o sea la conveniencia y utilidad del mismo, - su adaptación a la obtención de los fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener y la legitimidad del mismo, que emane de Leyes preestablecidas y es nuestra Carta Magna la que organiza - en términos generales el acto administrativo de la autoridad legalmente constituida.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encausa las actividades de los tres poderes de la unión, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; señala claramente que actos realizan o pueden realizar cada poder - frente incluso al conglomerado social y al individuo como persona física, estableciendo canales de poder pero, respetando un margen de libertad de la persona física o moral frente a la actividad de la autoridad.

Se van desgranando la legislación según el poder que corresponda; el Poder Legislativo con sus reglamentos, el Ejecutivo primeramente con la Ley Orgánica, en el que faculta a los diversos Secretarios de Estado para realizar actos administrativos de gran pequeña importancia trascendentales o intrascendentales, discrecionales, etc. que obran su importancia según la oportunidad o afectación, pero que en síntesis, los actos administrativos están encuadrados dentro de la norma jurídica para no afectar al ciudadano en forma arbitraria, y exigiendo salvaguardar las garantías constitu-

cionales que no pueden invadir los actos administrativos so pena de nulidad.

Las Leyes secundarias organizan y señalan las diversas funciones del poder ejecutivo, definiendo la actividad de las Secretarías de Estado para el ejercicio del acto administrativo como lo es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para precisar el radio de acción y alcance del acto administrativo frente a la sociedad y al ciudadano; crea las dependencias de la administración pública centralizada, en Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, creando también entidades de la Administración Pública Paraestatal de auxilio como son los organismos De centralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguro y de Fianzas y Fideicomiso; también nombra un Procurador General de la República y deposita el Gobierno del Distrito Federal en un Jefe del Departamento del Distrito Federal, que actuará de acuerdo con la Ley Orgánica correspondiente.

Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:⁽²⁵⁾

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunica--

(25) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
1988.

ciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de Pesca y Departamento del Distrito Federal

En la misma forma las diversas leyes orgánicas organizan instituciones - en donde emanan actos administrativos de diversa índole como lo puede - ser el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal; diversas leyes fiscales como lo son del Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, Ley de Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Ley del Impuesto Sobre Seguros, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, - Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y otros Bienes, Ley de Ingresos de la Federación, Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, Etc.

Un gran cúmulo de Reglamentos vienen después de las Leyes para señalar - el procedimiento que apoya el Acto Administrativo, lo motiva y lo Justifica; el Reglamento señala el procedimiento a seguir y no debe rebasar - los límites de las Leyes. El Código como conjunto de normas para una determinada rama del derecho regula la actividad humana en esa rama y como aplicarla a los casos concretos. Muchos Códigos existen en nuestra vida-jurídica comenzando por el Código Civil, Código Penal, Código Fiscal de la Federación, Código de la Justicia Militar, Códigos de Procedimientos-para cada materia, etc.

En el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina Vara define Ley- como: ⁽²⁶⁾ Norma Jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder

(26) Rafael de Pina "DICCIONARIO DE DERECHO" Editorial - Porrúa.

para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. La Ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano pues raramente es aprobada por unanimidad.

SAVIGNY⁽²⁷⁾ la define como "el derecho positivo traducido por la lengua - con caracteres visibles y revestido de una autoridad absoluta", considerándola como uno de los atributos más notables del poder supremo del Estado. Define Reglamento como: Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. Las leyes no son - las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país. Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

ROYO VILLANOVA define los reglamentos diciendo que son⁽²⁸⁾ "normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines".

FRAGA dice que el reglamento⁽²⁹⁾ "es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de - las leyes que expida el Poder Legislativo". La definición de reglamento - más sencilla y exacta la encontramos en la monografía de MOREU titulada - El reglamento administrativo. Según este autor, el reglamento es "una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el Parlamento". Define Código como: Ordenación sistemática de preceptos relativos - a una determinada rama del derecho, que la comprende ampliamente, elaborada por el Poder Legislativo y dictado para su general observancia. En

(27) OP Cit. Pág. 322.

(28) Royo Villanova "Derecho Administrativo", Editorial Prorrúa.

(29) OP Cit. por Royo Villanueva, Pág. 415.

tre Ley y código no existe ninguna diferencia esencial. El Código es una especie de ley. Código y Ley no se diferencian ni por su contenido, ni por sus efectos. El Código no es, como se dice con frecuencia, un cuerpo orgánico y sistemático de leyes, sino de disposiciones o preceptos. Por todo ello resulta difícil diferenciar lo que es un código de lo que es una ley. DU PASQUIER ha escrito a este respecto que el objeto de una ley es generalmente especial, mientras que un código es una ordenación de conjunto. Pero la realidad jurídica de algunos países nos muestra reglamentaciones de conjunto con la denominación de leyes. La Ley Federal del Trabajo mexicana, por ejemplo, es un verdadero código con la denominación de Ley.

BONNECASSE⁽³⁰⁾ ha definido el código diciendo que es la "reglamentación elaborada por el Poder Legislativo que abarca a una rama del derecho".

Más exactamente se puede decir que el código es un cuerpo de preceptos creado por el Poder Legislativo y que tiene como materia toda una rama del derecho o una parte importante de ella.

Lo que nos interesa desde el punto de vista de este trabajo es la actividad del Estado en su potencialidad de actos administrativos que afectan a otras instituciones o a personas físicas o morales; en las leyes administrativas o de otro tipo, se reglamenta la actividad del estado y crece en ocasiones tanto que le deja un ámbito muy pequeño de actividad y defensa a los afectados. Un ejemplo puede ser el Código Fiscal actual que tiene una serie de reglamentaciones a favor del estado de detrimento de los contribuyentes, pues es más bien de tipo estatal.

(30) Op Cit. Royo Villanueva, Pág. 418.

Esa reglamentación de protección a los particulares, a las personas a las instituciones frente al acto administrativo afectan; es lo que nos interesa en esta tesis.

Por lo que la actividad de estado debiera ser controlada, evitando la arbitrariedad, que no rebase los canales que le da la Ley y que se proteja al particular contra abusos o mal entendidos o decisiones ilegales.

2.- DE LAS DECISIONES DE LOS TRIBUNALES.

Frente a esa actividad administrativa de donde emana el acto administrativo en sí en ejercicio de una potestad administrativa que afecta a las personas y a las Instituciones se levanta como un muro protector diversos tribunales de carácter administrativo como son El Tribunal Fiscal de la Federación para materia Federal. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, examinando nada más la organización de la Federación y del Distrito Federal, por economía de este trabajo.

Las decisiones de estos Tribunales no tienen ejecución; sin embargo si expresan derecho y la parte afectada puede recurrir al Juicio de Amparo para exigir su cumplimiento.

Recurso Administrativo.- El Código Fiscal de la Federación primeramente - prevee los Recursos Administrativos que pueda hacer valer el afectado; en el Artículo 116 señala el de Revocación, el de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y el de Nulidad de Notificaciones.⁽³¹⁾

El Recurso de Revocación que puede ser de oficio o a petición de parte, - se da en contra de Resoluciones Administrativas definitivas que determi-

(31) Código Fiscal de la Federación.

nan contribuciones omitidas o accesorios; dicten las autoridades aduanales; nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley- como lo señala el artículo 117 del mencionado ordenamiento.

El Recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procede contra los actos que; se exijan el pago de créditos fiscales, cuando se aleguen que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de ejecución; también cuando se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley; y cuando afecten el interés-jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación, lo anterior se contempla en el Artículo 118 del mismo ordenamiento.

El recurso de nulidad de notificaciones procederá en contra de las que - se hagan en contravención de las disposiciones legales, como lo estatuye el artículo 119 del Código Fiscal de la Federación.

El efecto del recurso frente al acto administrativo es: desecharlo por im procedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado y modificar el acto-impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.⁽³²⁾

A).- DESECHARLO POR IMPROCEDENTE. Cuando se den los supuestos de procedencia previstos en el lineamiento identificado con el número 1 y asimismo, cuando se presenten los supuestos de improcedencia señalados en el lineamiento identificado con el número 2 de esta directriz, se debe desechar el recurso intentado conforme a los modelos que para tal efecto -

(32) Manual de Sustanciación y Resolución a los Recursos Administrativos (Tesorería del Distrito Federal). - Pág. 9.

han sido aprobados.

B).- CONFIRMAR EL ACTO IMPUGNADO. Procede si no se desvirtúa la resolución impugnada, persistiendo por lo tanto, la presunción de legalidad, - al tenor de lo dispuesto en el Artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

C).- MANDAR REPONER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. De conformidad con el último párrafo del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación de berá cumplirse con la resolución en un plazo de cuatro meses, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del mismo ordenamiento.

Se mandará reponer el procedimiento administrativo, en el caso de que se incurra en alguno de los siguientes supuestos:

5.3.1 Cuando la autoridad impositiva no se ajuste al procedimiento establecido en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para la determinación del consumo de agua.

5.3.2 Cuando el avalúo se realice sin cumplir con las formalidades legales que debe revestir la práctica de avalúos catastrales.

5.3.3 Cuando los actos administrativos no se encuentren debidamente fundado y motivados y no ostenten la firma de funcionario competente.

5.3.4 Cuando los actos administrativos que pueden ser recurridos, no son notificados conforme al procedimiento establecido al efecto en las disposiciones fiscales.

5.3.5 Cuando la autoridad administradora de las contribuciones, niegue - indebidamente la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

En estos casos, al resolver el recurso se dejará sin efectos la resolución impugnada, ~~para~~ que la autoridad impositiva emita nueva resolución en la que tome en cuenta la omisión en que incurrió y la cual dió origen a - que se mande reponer el procedimiento o bien para que la autoridad administradora de las contribuciones, ~~emita~~ ^{emita} nueva resolución en la que ordene la devolución solicitada.

D).- DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO IMPUGNADO.- Procede cuando el recurrente - logra desvirtuar, con pruebas o argumentos de estricto derecho, los fundamentos y motivos que impulsaron a la autoridad a emitir la resolución que se combate en la vía del recurso administrativo. Lo anterior se funda en lo dispuesto en los Artículos 133 Fracción IV del Código Fiscal de la Federación y 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de aplicación supletoria, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 5º del Código Fiscal precitado y lo. y 11 de la Ley de Hacienda - del Departamento del Distrito Federal en vigor.

Es importante recordar que no obstante que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 132 primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar el acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto; no se debe aplicar estrictamente tal numeral, en virtud de que por ejemplo, en el supuesto de que un - contribuyente exprese como agravios: falta de fundamentación, de motivación, y firma de funcionario incompetente, se debe hacer la réplica de cada uno de los agravios; ya que si se deja sin efectos la resolución impugnada conforme al primer párrafo del Artículo en cita, es evidente que al-

mandarse reponer el procedimiento, la autoridad responsable va a tomar en cuenta únicamente el agravio por el que se revocó la resolución, considerando que los demás fueron improcedentes; consecuentemente al emitirse la nueva resolución, ésta continuará con los otros defectos que le causan agravios al contribuyente, lo cual va en contra de la expedita administración de justicia tributaria.

E).- MODIFICAR EL ACTO IMPUGNADO O DICTAR UNO NUEVO QUE LO SUSTITUYA CUANDO EL RECURSO SEA TOTAL O PARCIALMENTE RESUELTO A FAVOR DEL RECORRENTE.-- Por lo que respecta a este apartado, es de indicarse que a la autoridad responsable, le corresponde modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, ya que es quien emite las boletas o liquidaciones para el pago de los impuestos, contribuciones de mejoras o derechos establecidos en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal vigente.

En cada Institución existe una dependencia técnica legal que resuelve los recursos así por ejemplo la Secretaría de Hacienda tiene la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería del Distrito Federal, tiene la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y otras instituciones o dependencias tiene un cuerpo legal que pueden ser una Dirección General de Servicios Legales o similares; pero la realidad es que la misma autoridad en los recursos resuelve un criterio proteccionista a la propia dependencia en perjuicio de los afectados y dentro del litigio casi resulta un error hacer vale el recurso de revocación porque el criterio de resolución no es justo e inclusive en los manuales correspondientes, ya hay criterios de decisión a favor de la autoridad en donde emana el acto y repiten los actos administrativos ilegales las autoridades sin freno alguno.

3.- DERECHO PROCESAL FISCAL.

- Juicios ante los Tribunales Administrativos.

El primer brote de nuestra legislación es la Ley de Justicia Fiscal expedida el 31 de Agosto de 1935 creó el Tribunal Fiscal de la Federación, - que jurídicamente principió a funcionar el 1o. de Enero de 1937, siendo - Presidente de la República el ilustre Gral. Lázaro Cárdenas. En la exposición de motivos de la citada Ley se dijo: "El de que tome nacimiento y - se desenvuelva un órgano que prestigie a México una institución como la - de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos, y construya - alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de mane - ra que en el futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones ad - ministrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, - tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de é - ste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendadas".

El Tribunal Fiscal depende del Ejecutivo y por su naturaleza material de - los actos jurídicos que ejecuta realiza una actividad jurisdiccional como - cualquier tribunal judicial; es un Tribunal de derecho, de justicia dele - gada no de justicia retenida siguiendo la exposición de motivos se lee: ⁽³³⁾

"Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administra - tiva, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resolucio - nes del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgá - nica del cuerpo que se crea de una mente franca y sencilla, como no puede -

(33) Vid. Jacinto Faya Viescco "Administración Pública - Federal, Ed. Porrúa.

hablarse propiamente de justicia administrativa"

El último renglón hay una indecisión que de hecho y de derecho en la actualidad el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de justicia administrativa.

En el Tribunal Fiscal de la Federación se persigue la nulidad del acto administrativo y puede ser netamente fiscal o de otro tipo de autoridades administrativas dependientes del poder ejecutivo y en el Artículo 198 de ese ordenamiento, vemos quienes pueden ser parte dentro del Juicio: El demandante; el demandado que tendrá ese carácter de autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa (cuando una autoridad trata de anular un acto administrativo que favoreció a un particular y no se dan ya las condiciones necesarias para su existencia, deberá promover juicio, Artículo 36 del Código Fiscal de la Federación).

Es de hacerse notar que sólo el recurso de revocación es optativo para el interesado pues en los demás deberá agotarse previamente el recurso antes de ocurrir a juicio ante el Tribunal.

La reglamentación propiamente del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, comienza a partir del Artículo 197 de dicho ordenamiento al 261, comenzando con la demanda en donde se expresará nombre y domicilio del demandante, resolución que se impugna, autoridad o autoridades demandadas, o en caso de que la autoridad administrativa promueva el juicio deberá proporcionar el nombre del particular y su domicilio; los hechos que de motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado en donde deberá hacerse el

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

razonamiento lógico jurídico para demostrar la ilegalidad del acto y la -
necesidad de anularlo; también se expresará el nombre y domicilio de ter-
cero interesado cuando lo haya; acompañando a la demanda, se presentarán
todas las pruebas suficientes para demostrar en su caso la nulidad de las
resoluciones que se impugnan y todos los documentos base de ésta.

En la contestación de la demanda expresará los incidentes el demandado de
previo y especial pronunciamiento así como las consideraciones que a su-
juicio impidan se emita decisión en cuanto a fondo o demuestre que no ha-
nacido o se ha extinguido el derecho en el cual el actor apoya su demanda
o sean motivos de sobreseguimiento en su caso; se referirá concretamente-
a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa -
afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o
exponiendo como ocurrieron según sea el caso; también expresará documen-
tos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los agravios, -
ofrecerá pruebas o expresará el nombre y domicilio del coadyuvante cuando
lo haya.

Después de resolver los incidentes que pueda presentarse, se desahogan -
las pruebas ofrecidas y pasado el término de cinco días para que se for-
mulen alegatos por escrito se delcarará por medio del magistrado instruc-
tor cerrada la instrucción, realizando el proyecto de la sentencia para -
que en forma colegiada decidan los magistrados pudiendo existir desiden-
cias, debiendo el magistrado desidente expresar su voto particular en con-
tra del proyecto y en su caso se resuelve por mayoría o por unanimidad,-
procediendo el secretario a engrosar el fallo, es decir colocando la reso-
lución dentro del expediente, debiendo realizarse las notificaciones de-
Ley

Lo importante para nosotros es que frente al acto administrativo emanado de autoridad competente con poder de ejecución inclusive se levanta en -- forma agigantada el Tribunal Fiscal de la Federación para examinar la motivación y fundamentación del acto administrativo y decide un cuerpo colegiado e inclusive contra esa decisión aún puede el interesado hacer valer el recurso de revisión, procurándose como bien protegido, que el acto administrativo esté severamente encausado en la Ley y no sea un acto arbitrario.

Es base fundamental de esta Tesis precisamente, la práctica injusta e ilegal de las autoridades que continúan repitiendo el acto administrativo que por jurisprudencia del Tribunal ha sido declarado ilegal y anulable, sin embargo se reitera y se continúa ante la situación de hecho de que la mayoría de los ciudadanos no protestan o hacen valer sus derechos, no existe una entidad administrativa que obligue a las autoridades emanantes del acto administrativo a ceñirse estrictamente a la Ley en forma y términos que señalan las autoridades jurisdiccionales.

- Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. (34)

Si bien el procedimiento establecido por la Ley del Tribunal tiene como principios rectores la sencillez y celeridad, no por ello prescinde de las garantías inherentes a toda contienda judicial. En efecto, la controversia se inicia con la demanda del particular, que será materia de contestación por las autoridades del Departamento del Distrito Federal que hayan sido demandadas y, en su caso, por el tercero perjudicado. Determinada la controversia con dichos escritos, se celebra una audiencia pública para recibir las pruebas ofrecidas y escuchar los alegatos de las par

(34) Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

tes. Dentro de esta secuencia procesal, se reglamenta por la Ley del Tribunal y, en algunos casos, por el Código de Procedimientos Civiles - del Distrito Federal, de aplicación supletoria, lo relativo a los requisitos de los recursos que conforman la litis; el desarrollo de la audiencia; notificaciones, términos e incidentes.

Por lo que más específicamente se determina que el procedimiento se inicia con la demanda que según el Artículo 63 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos determina que deberá contener: el nombre y domicilio del actor y en su caso de quien promueva; la resolución, o acto administrativo impugnado; la autoridad demandada o autoridades demandadas; nombre y domicilio del tercero perjudicado; la pretensión que se deduce; la fecha en que se presenta la demanda; descripción de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho; y la firma del actor, así como las pruebas que ofrezcan. Según el artículo 20 del mismo ordenamiento, se deberá admitir la demanda dentro de las 24 horas siguientes a su presentación o en su caso prevenir lo conducente si le falta algo; una vez que se admitió se empieza al demandado para que en el término de diez días y el escrito debe de contener lo referente a cada uno de los apartados que integran el escrito de demanda, citar los fundamentos legales que consideren aplicables y ofrecer las pruebas que estimen pertinentes. En caso de una contestación omisa o irregular por cuanto a los hechos de la demanda, por lo que se tiene que aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles en el sentido de que el silencio y las evasivas harán que se tenga por confesados o admitidos los hechos sobre los que no se suscite controversia, Artículo-266. Una vez contestado se turna al magistrado correspondiente.

Como previsión general para la resolución de los incidentes, el artículo 72 de la Ley, determina que, las cuestiones que surjan dentro del procedimiento, se decidirán de plano y sin forma de sustanciación, salvo las que trasciendan al resultado del juicio, que se fallarán conjuntamente con el principal. La bondad de dicha disposición es inequívoca, pues su aplicación hace expedito el procedimiento, en congruencia con las características propias del juicio contencioso administrativo.

La garantía otorgada con motivo de la suspensión se previene en el Artículo 55 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, donde se previene que el interesado en hacer efectivas dichas garantías, deberá solicitarlo ante la Sala del conocimiento, dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la sentencia; con el escrito respectivo, se manda dar vista a las demás partes con un término de 5 días, se cita a una audiencia de pruebas y alegatos, que se debe celebrar dentro de los 5 días siguientes, y en ella pronunciarse la resolución correspondiente.

La audiencia es la fase procesal tercera en la que se divide el juicio, reviste singular importancia, pues en ella se reciben las pruebas ofrecidas por las partes, se escuchan sus alegatos, y de acuerdo con el principio de inmediatez que prevalece en la Ley, se debe dictar sentencia. El Artículo 22 previene que las audiencias serán públicas, sin señalar ninguna excepción por cuanto a su naturaleza de la materia controvertida, lo que implica que deben celebrarse ante la presencia de cualquier persona. El Artículo 70 establece, con toda precisión que la audiencia tiene por objeto: el desahogo de las pruebas debidamente ofrecidas, escuchar los alegatos de las partes y dictar sentencia en el negocio. La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia, en

congruencia con la celeridad del Juicio que se instaura ante el Tribunal. El Artículo 71 previene que la audiencia se deba celebrar ante la presencia de los Magistrados integrantes de la Sala. Se llamará a los litigantes, peritos y testigos, así como a las demás personas que por disposición de la Ley, deban de intervenir en el Juicio, determinándose quienes deben permanecer en el salón y quienes en lugar separado, como es el caso de los testigos. Finalmente el Artículo 76 del mismo ordenamiento previene que, una vez escuchados los alegatos de las partes, se debe dictar sentencia, a menos que sea necesario examinar un gran número de constancias, en cuyo caso el fallo definitivo se puede reservar para un término no mayor de 10 días".

Con esto se realizan los alegatos de ley correspondiente por ambas partes y por último se dicta la sentencia condenatoria dictadas por la sala correspondiente ante la presencia de los Magistrados que la integren.

Por lo que nos podemos dar cuenta que es un procedimiento sumamente sumario y eficaz para con el contribuyente.

C A P I T U L O I I I
 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL
 III).- Antecedentes.

Es de suma importancia para el estudio del presente trabajo el explicar el origen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que la tésis versa en forma general en su funcionamiento.

El contencioso administrativo no es extraño en el derecho positivo nacional. Basta una somera revisión de la historia del derecho positivo nacional, para advertir que, desde mediados del siglo XIX, era ya una inquietud de los juristas el control de los actos de la administración pública.

Surge, inicialmente, con el esquema de Instituciones Extranjeras, pero, a medida que la legislación patria va adquiriendo sus propios perfiles, el contencioso administrativo se transforma y ajusta, en su estructura jurídica, a los requerimientos que plantea la protección del ciudadano frente a los actos de la administración, para culminar con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Una somera revisión del contencioso administrativo en México, que en manera alguna pretende ser exhaustiva, corrobora el aserto anterior.

El primer antecedente de lo contencioso administrativo en México se debe a la iniciativa del distinguido jurista Don Teodosio Lares quien, inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesa, promovió la "Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo", del 25 de mayo de 1853, conocida como la Ley Lares en homenaje a su autor.⁽³⁵⁾ Se instala, como ese motivo tribunal de justicia retenida, denominado Consejo de Estado a semejanza de la Institución Francesa, aún cuando su competencia se determinó mediante el sistema de enumerar las áreas administrativas que daban origen al conflicto, a diferencia del Consejo de Estado Francés en el que sus facultades estaban determinadas, en forma genérica, para incre-

(35) Vid. Armando Vázquez Galván, y Agustín García Silva. "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal". Ediciones Orto, S.A 1977.

mentarse en función de su jurisprudencia.

La Ley mencionada indica expresamente que el Poder Judicial que daba exclusión para conocer de las cuestiones administrativas, cuya solución se encomendó al aludido Consejo, que formaba parte de la estructura del Poder Ejecutivo.

El procedimiento para sustanciar la controversia fué materia de un reglamento que se promulgó en forma simultánea. Simultáneamente se instrumentó de la siguiente manera: si la reclamación presentada ante el órgano que dictó la medida no era resuelta en términos favorables para el particular dentro de un término perentorio, el conflicto se turnaba a la sección de lo Contencioso o del Consejo de Estado, integrada por cinco abogados designados por el Presidente de la República, quienes una vez que escuchaban al Procurador General de la Nación, como representante de la parte demandada, pronunciaban la resolución correspondiente. En contra de esta determinación, procedía una instancia superior ante la Junta de Ministros que resolvía en efecto de cosa juzgada.

La vigencia de la Ley Larrea fué breve, pues, a consecuencia de la Revolución de Ayutla, mediante Ley de 26 de noviembre de 1855, se abrogaron todas las disposiciones relacionadas con la administración de justicia.

Durante la Intervención Francesa, Tomasio Larrea promueve de nueva cuenta la creación de un contencioso administrativo similar, por razones --obvias, al Consejo de Estado Francés; sin embargo, su existencia por razones históricas, no prosperó.

La Constitución de 1857 no incorporó ninguna disposición que reglamenta-

ra, de manera específica, lo contencioso administrativo. Por tal razón, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia al interpretar el Artículo 14 de la propia constitución, el juicio de amparo se convirtió en el controlador de la legalidad en todo el país y en todas las materias jurídicas, y en consecuencia de la administrativa, federal y local.⁽³⁶⁾

La Constitución de 1917 no introduce ninguna modificación en la materia, aún cuando la primera ley de amparo promulgada con motivo de la nueva constitución, establecida en la República, estableció el recurso de súplica ante los tribunales del Poder Judicial Federal con las características de un procedimiento administrativo ordinario. Este recurso fué suprimido por el Congreso de la Unión el 26 de diciembre de 1933, al considerar que contrariaba el régimen federal en tanto que determinaba una centralización en el ramo de la justicia; además se le daba a la Suprema Corte un carácter de Tribunal de apelación, cuando su misión esencial era la tutela de las garantías individuales.

El 27 de agosto de 1936, se promulga la Ley de Justicia Fiscal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación; con ello se organiza formalmente lo contencioso administrativo. Se ubicó al tribunal dentro de la estructura del Poder Ejecutivo bajo el sistema de justicia delegada. El Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, derogó la ley mencionada, y el Tribunal Fiscal de la Federación pasó a ser regulado por dicho ordenamiento. Su competencia se delimitó, inicialmente, para la resolución de controversias preferentemente de orden fiscal, para incrementarse con posterioridad hacia otras materias, entre ellas las relativas a la Hacienda Pública Local y en el orden administrativo a los ámbitos tan federal como local; esta última le fué suprimida por reformas a su Ley Orgánica publicadas en el Diario Oficial correspondiente al día 29 -

(36) Ibid. Felipe Teni Ramírez, Pág. 606.

de diciembre de 1971.

Singular importancia revistió la adición al segundo párrafo de la fracción I del Artículo 104 Constitucional realizada en el año de 1946 para sustentar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. Lo esencial de la reforma radicó en que sólo por leyes federales pueden cerrarse tribunales administrativos y que éstos deben estar dotados de plena autonomía.⁽³⁷⁾

El mismo precepto fué objeto de una ulterior reforma en el año de 1966, ante la imperiosa necesidad de darle una nueva base constitucional al Tribunal Fiscal de la Federación, con motivo del incremento de su competencia en las controversias fiscales de la Hacienda Pública del Distrito Federal. Por otra parte, como se verá con posterioridad, esta reforma sentó las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Una vez analizados todos los antecedentes anteriores, nos podemos dar cuenta que el mismo tribunal a través de su historia, ha emitido toda clase de actos administrativos tendientes a dilucidar los conflictos que se presenten en la impartición de justicia, por lo que es muy importante su estudio.

Ahora bien, haremos una definición clara de lo que es el acto administrativo presentándose primero, que es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derecho u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

(37) Idem Armando Vázquez Galvan.

111) 2.- CONCEPTO Y UBICACION EN EL SISTEMA JURIDICO DE LA ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La doctrina ha discutido si la impugnación de un acto administrativo, ante los tribunales de lo contencioso, participa de la categoría jurídica de la acción o del recurso. Es indudable que en nuestro contencioso administrativo la impugnación que se instaura ante el tribunal, dotado de autonomía y jurisdicción propia, se hace mediante una demanda en la que se ejerce una acción administrativa. Así pues, técnicamente es inequívoco que se trata de una acción y no de un recurso, más aún cuando, de acuerdo con la doctrina procesal, generalmente se entienden como recursos los medios a través de los cuales los agraviados con una resolución judicial pueden obtener su revocación o modificación ante el mismo Tribunal o ante el superior jerárquico. Los recursos se dan con posterioridad, y la acción particularizada en la demanda se presenta con anterioridad a la resolución judicial.

No nos ocuparemos en desarrollar una teoría general de la acción contencioso administrativa; ello excedería con mucho los alcances de esta obra. Pero si consideramos importante ubicar en el sistema jurídico nacional la acción de que se trata, señalar sus elementos y puntualizar su concepción.

Los fundamentos de la acción, genéricamente se encuentran en los Artículos 8o. y 17 de la Constitución. Efectivamente, por una parte, acorde a lo preceptuado por el artículo mencionado en primer término, es evidente que la acción es una especie del derecho de petición cuya característica esencial, derivada del objeto que mediante ella se persigue, se traduce en probar la actuación de los órganos jurisdiccionales.

Además de lo estauído por el propio numeral, y de lo que dispone el se--

gundo de los precepto aludidos, se desprende que la acción, como derecho específico de petición en el cual está implícita la nota constitucional, es un derecho público subjetivo, pues la facultad de los particulares de exigir la intervención del Estado, implica a la vez el deber de prestación del servicio jurisdiccional.

Es menester distinguir ente el derecho constitucional de acción, que es el que otorgan los preceptos de referencia, y el derecho procesal de acción, que es el conjunto de medios y fórmulas por los que aquél se ejercita. El derecho procesal de acción adopta, según la rama de que se trate, presupuestos o condiciones que delimitan específicamente su ejercicio, los cuales son fijados por los ordenamientos adjetivos.

La acción, concebida en términos generales, tiene elementos intrínsecos. Ellos son los sujetos, la causa y el objeto. El sujeto activo es al que la norma procesal reconoce la posibilidad de obrar, y el pasivo frente al que se ejercita el poder de obrar. La causa, como fundamento al que corresponde la acción, se divide en remota o relación jurídica y en próxima o estado de hecho contrario a derecho (causa petendi).

Por último, el objeto o efecto al que tiende el poder de obrar consiste en lo que se pide el juez y que recae la relación jurídica preestablecida.

Con referencia a la acción contencioso administrativa, el carácter de su sujeto activo, lo tiene el particular afectado en su esfera de derechos - por un acto o resolución administrativa proveniente de las autoridades - del Departamento del Distrito Federal; sujeto pasivo es la autoridad - del propio Departamento que haya ordenado, ejecutado o pretenda ejecutar

el acto o resolución. La causa remota es la relación jurídica que guarda un particular con la administración pública local respecto el derecho objetivo que es aplicables a su status dentro de un grupo diferenciado de individuos; la causa próxima será la violación, por parte de la autoridad administrativa, a ese status que el derecho objetivo confiere al titular de la acción y que, a la vez, regula el acto administrativo que se reclama. Finalmente, el objeto consistirá en solicitar, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la nulidad del acto impugnado, la orden de que se reponga un procedimiento o la condena a contestar una petición; y, como consecuencia, la obligación para el sujeto pasivo de otorgar o restituir el goce de los derechos que indebidamente haya afectado o desconocido.

III) 3.- PRESUPUESTOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Aludir a los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no es otra cosa que examinar los presupuestos procesales o sea aquellos cuya ausencia impide el nacimiento del juicio.

El poder público, representado en los órganos jurisdiccionales, está encargado de que se cumpla el derecho, pero para que pueda hacerlo es indispensable que exista quien se presente a reclamarlo, pues en modo alguno, oficiosamente, puede velar por el cumplimiento del principio de legalidad a que están sujetos los actos de la administración pública, en perjuicio de un particular, si éste no acude mediante el ejercicio de la acción correspondiente al órgano competente para que, por medio de su intervención, se declare prevalente el derecho de que es titular.

La acción que en esa forma ejercite, requisito indispensable para que se inicie el proceso, debe satisfacer determinados presupuestos previstos expresamente en la Ley del Tribunal de referencia. Su ausencia puede tener como sanción jurídica, el desechamiento de la demanda cuando, al examinar el recurso relativo, se advierte, en forma manifiesta e indudable, la falta de uno de ellos; o bien el sobreseimiento si durante el juicio se acredita que no se satisface alguno.

Sin que su relación indique prominencia de alguno respecto del otro, -- pues todos ellos en su conjunto, o la ausencia de cualquiera, harán procedente o improcedente la acción, la Ley establece los siguientes:

a) Definitividad. El Artículo 21 Fracción I de la Ley del Tribunal de lo contencioso del Distrito Federal exige que los actos que se impugnan ante las Salas del Tribunal, sean consecuencia de la resolución de un

expediente o el fin de una instancia. Dada la oscuridad del texto legal y su contradicción con otras disposiciones del mismo ordenamiento, es indispensable precisar sus antecedentes y analizar el problema de su aplicación.

Desde su publicación en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1971 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal - incorporó, entre sus disposiciones la relativa al Artículo 28 de la misma Ley que dice: "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario". Posteriormente con fecha 13 de diciembre de 1972, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma y adiciones a la Ley del Tribunal. Se propuso, entre otras, la reforma a la fracción I del Artículo 21 de la Ley mencionada para que quedara en la siguiente forma: "Son atribuciones de las Salas conocer: I.- De los Juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que, sin ulterior recurso administrativo, resuelvan un expediente o den fin a una instancia". En apoyo de la reforma expuso: "Las Leyes y Reglamentos que rigen los actos del Departamento del Distrito Federal, establecen recursos y medios de defensa, por los cuales la resolución o el acto administrativo pueden ser revocados. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal consignó la facultad de acudir al juicio sin agotar tales recursos y medios legales de defensa. Sin embargo, el princii-

pio procesal de la definitividad de la resolución o acto impugnado, se encuentra establecido en otros procedimientos para su firmeza y para evitar la dualidad de resoluciones, ya que de no seguirse este principio, por una parte, las autoridades ven privadas de la posibilidad de modificar, en forma inmediata, a través de los recursos ordinarios, algún acto o resolución que pudiera ser reconsiderado o revocado, lo que prácticamente nulifica este sistema de defensas establecidas en los reglamentos y en las leyes y, por otra parte, si el juzgador goza, además de jurisdicción plena para resolver, sin que el recurso ordinario sea promovido de hecho se sustituye en sus funciones a la autoridad administrativa, lo que finalmente desnaturaliza sus atribuciones. Por lo anterior, se propone la reforma que dé vida a los recursos ordinarios, como requisito para la procedencia del juicio contencioso administrativo, y por consecuencia deberá derogarse el Artículo 28".

La Cámara de Diputados, estimó que no procedía derogar la opción que contempla el Artículo 28, pues consideró que con el citado precepto se trata de evitar más formalidades procesales como sería el agotar forzosamente los recursos administrativos, por lo tanto, decidió no aceptar la derogación de la opción que establece el citado Artículo y, por consiguiente, determinó que se modificara el texto propuesto por la iniciativa respecto del Artículo 21, Fracción I de la mencionada Ley, suprimiendo la frase "sin ulterior recurso administrativo". La Cámara de Senadores aprobó la proposición y en el Diario Oficial de fecha 4 de enero de 1973, se publicó el Decreto de Reformas y el Artículo 21 Fracción I, quedó como sigue: "Son atribuciones de las Salas conocer: I. De los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia"⁽³⁸⁾

(38) Idem Armando Vázquez Galván y Agustín García Silva.

Pág. 131.

En término genéricos la doctrina considera por definitividad el agotamiento, antes de interponer el juicio administrativo, de los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que se impugne, pero dicho principio carece de trascendencia dada la opción que contempla el multicitado Artículo 28. En tal virtud, al introducirse la reforma al Artículo 21 Fracción I, dejando subsistente el Artículo 28 de referencia, la cuestión de la definitividad adquiere un sentido conceptual diferente que trasciende el aspecto sustancial de la resolución administrativa misma.

La incorporación del texto legal de que se trata, al que se reduce prácticamente el problema que se analiza no se hizo con la claridad que requieren las reglas jurídicas. En efecto, no se da pauta para determinar cuando se está en presencia de un acto que resuelva un expediente y cuando frente a un acto que dé fin a una instancia, lo que adquiere singular gravedad si se tomo en cuenta que se dejó subsistente la opción del Artículo 28.

Desde el punto de vista gramatical, resolver significa tomar una resolución, solucionar, decidir algo. Expediente, también desde este aspecto, puede entenderse como el conjunto de papeles referentes a un asunto. Finalmente, por instancia se entiende solicitud y serie de actos en un procedimiento. (39)

Si trasplantamos el significado gramatical de dichos vocablos al presupuesto procesal que se analiza, obtenemos que la autoridad puede formar un expediente debido a dos motivos primordiales: ya sea porque instrumente, de modo officioso algún asunto que se refiera a sus atribuciones res-

(39) Enciclopedia Jurídica Omeba, Editorial Bibliográfica Argentina, Tomo IX Pág. 835.

pecto a los administrados, o bien en virtud de la gestión que inicie ante ella algún particular. Como ejemplos tenemos, en el primer caso el procedimiento que determina iniciar la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, dependiente del Departamento del Distrito Federal, para verificar, si, en determinada empresa, se cumplen los imperativos de la Ley Federal de la materia; en cuanto al segundo, puede citarse la formulación de una solicitud para la expedición de alineamiento y número oficial.

Ahora bien, sin que obste el motivo por el cual se formó el expediente, el acto que lo resuelve será impugnabile ante el Tribunal cuando emane de la autoridad administrativa que debe dictarlo en último decidiendo la cuestión o asunto. A su vez los actos que no admitan ulterior trámite dentro del mismo procedimiento administrativo, ponen fin a la instancia y serán impugnables.

b) Ejercicio opcional de la acción y del recurso administrativo.

La existencia de los recursos administrativos, entendidos como el medio jurídico establecido por la Ley, que a iniciativa del particular, impone a la administración pública el deber de sustanciarlo y cuyo resultado es la conformación, modificación o revocación de un acto administrativo, re presentan una protección del afectado frente a la propia administración, que vinculada a un estado de derecho, establece los medios legales adecuados para la defensa del particular.

Tradicionalmente, el recurso administrativo es la defensa que procede a cualquier intervención jurisdiccional y, en tanto no sea absuelto, los tribunales administrativos se encuentran impedidos para conocer del acto lesivo.

Los principales recursos administrativos, establecidos por la legislación nacional, son dos: reconsideración y revisión. El recurso de reconsideración es aquel por el cual el particular afectado tiene el derecho a ocurrir a la misma autoridad que emitió el acto, quien queda obligada a dictar una nueva resolución; su justificación está en razón de que, por circunstancias inevitables, se pueden cometer errores y, ante ellos mediante este recuso, se le da la oportunidad a la administración de que revise nuevamente sus actos. El recurso de revisión se intenta ante el superior jerárquico del que emanó el acto y puede tener como consecuencia su confirmación, modificación o renovación.

No obstante la existencia de los recursos administrativos, el particular desconfía de utilizarlos en función de que la autoridad que conoce del recurso es la propia que emitió el acto o bien el superior jerárquico, y por ello considera que el órgano de control es parcial.

En relación con este tema el doctor Octavio Hernández ha sostenido que-- "según la experiencia, desde el punto de vista de la justicia cuya impartición se persigue, el desprestigio de los recursos administrativos corre parejo a su ineficacia. La doctrina nacional y extranjera denuncia que el órgano que conoce del recurso administrativo adolece de parcialidad, por falta de autonomía; que tiende a juzgar casos heterogéneos, conforme a criterios uniformes; que no puede evitar su supeditación al superior jerárquico; que se resiste a suspender el acto de autoridad que el particular reclama; y, a fin de cuentas, que en gran número de casos otorga gracia, que es merced, y no justicia, que es renacimiento de un derecho".(40)

Dicho problema fué advertido al crearse el Tribunal de lo Contencioso ad

(40) Op. Cit. Miguel Acosta Romero, Teoría General de Derecho Administrativo.

ministrativo del Distrito Federal, máxime que dentro de la reglamentación del Departamento del Distrito Federal, son escasos los recursos administrativos que se encuentran previstos.

Sobre esa base en el proyecto inicial, se proponía como texto del entonces Artículo 28 de esta Ley, y es el siguiente:

"Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal. Ejercitada la acción ante éste, se extingue el derecho para ocurrir a algún otro medio de defensa ordinario".

Con motivo de las discusiones de la iniciativa ante la Cámara de Senadores, las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos, propusieron que, para mayor claridad del precepto y lograr el fácil manejo de la Ley por quienes no eran expertos en derecho se mejorará la redacción del Artículo al que se le asignó como nuevo número el 28 de esa misma ley, en los siguientes términos: "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal; o bien, si está haciendo uno de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal. Ejercitando la acción ante éste último, se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario".

c) EL INTERES LEGITIMO. En el proyecto de la Ley del Tribunal enviado al Congreso de la Unión, se proponía que sólo podría demandar las personas que tuvieran un interés jurídico directo que fundara su preten---

sión. Sin embargo, según aparece en el Diario de los Debates del Senado correspondiente al día 26 de enero de 1971, se adujo que era conveniente suprimir el término "jurídico" del texto que se proponía en la iniciativa, para dejar establecido, como uno de los presupuestos de la acción, la existencia de un interés sin ningún adjetivo, pues se sostuvo que el concepto de interés jurídico es difícil de precisar y, de aprobarse en sus términos la iniciativa, daría lugar a la multitud de sobreseñalamientos.

En estas condiciones, se adoptó como texto del Artículo 33 de la Ley ya invocada el siguiente: "Estarán legitimadas para demandar las personas que tuviera un interés que funde su pretensión".

Los ordenamientos legales, particularmente los administrativos, se dicta en función del interés general de la colectividad. El cumplimiento de esas disposiciones interesa a cualquier miembro de ella y están en relación con una multitud indiferenciada de individuos. Puede así señalarse que el "interés simple" es el que tiene todo particular de que la Ley sea cumplida por el poder público. Así, pues, este concepto presupone la actuación en abstracto de la administración como sucede en el caso de las funciones de policía.

En cambio, el interés legítimo de acuerdo con las características en las que es coincidente la doctrina, presupone la existencia de una situación de facto, especial e individual, vinculada directamente con el interés público y protegida por el ordenamiento jurídico. Pertenece, por ende, a un círculo definido y limitado de gobernados cuya situación, dentro de la colectividad, coincide en la norma a la que se debe sujetar al

poder público en ejercicio de su gestión administrativa. Por lo tanto, el interés legítimo debe ser personal, directo y actual.

Por último, en lo que se refiere al interés jurídico, es inequívoco que - la doctrina y jurisprudencia lo identifican con el derecho subjetivo, esto como aquella facultad de exigencias reconocida "por la norma objetiva de derecho". Así el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - ha sostenido que "el derecho subjetivo supone la conjunción en su esencia de dos elementos inseparables, a saber; una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha exigencia y cuyo sujeto, desde el punto de vista de su índole sirve de criterio de clasificación de los derechos subjetivos en privados (cuando el obligado sea un particular) y en públicos (en caso de que la mencionada obligación se impute a cualquier órgano del Estado)"; y concluye la tesis en - el sentido de que el particular sólo puede obtener la revocación o invalidación de un acto de autoridad contrario al estatuto legal o reglamentario, cuando estos le concedan "el poder de exigencia correspondiente".

Preferimos entonces hablar de un interés directo en la anulación del acto administrativo, sin calificarlo como legítimo o jurídico, dado que ambos presuponen, en cuanto al ejercicio de las acciones judiciales se refiere, que el derecho objetivo los tutele a través de sus normas. La reforma a - la Ley, en este sentido, indudablemente que facilitaría aún más su aplicación.

d) Oportunidad para el ejercicio de la Acción. En cuanto a su acepta------
ción jurídica, los vocablos, términos y plaza se han empleado ya que co-

mo sinónimos bien como conceptos diferentes. En sentido estricto, térmi no expresa el momento preciso en que debe efectuarse un acto procesal, y plazo, el lapso de tiempo dentro del cual pueden realizarse válidamente-determinados actos. Optamos, para los propósitos de esta obra por em--- plear, en sentido amplio, el vocablo términos, como sinónimo de plazo. - Así, de acuerdo con Eduardo Pallares, se entiende por término "el tiempo en que un acto procesal debe llevarse a cabo para tener eficacia y validez legales".⁽⁴¹⁾

En cuanto concierne al ejercicio de la acción, es menester distinguir, - gramaticalmente, los términos prejudiciales de los judiciales. Los primeros son aquellos que dispone un particular para iniciar el juicio ante - el Tribunal; y los segundos son lo que están previstos para que las partes, dentro del juicio, puedan realizar los actos inherentes al procedimiento.

El Artículo 42 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo - del Distrito Federal, preceptúa que "el término para interponer la deman da en contra de las resoluciones de las autoridades Administrativas del-Distrito Federal será de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que-reclame, o al día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecu- ción, o el día que se hubiere ostentado sabedor de los mismos".

El término para el ejercicio de la acción deberá computarse por días - hábiles, en función de la labores del Tribunal y no de las correspondien- tes a la autoridades administrativas, para ese propósito, el Artículo 38

(41) Idem Eduardo Pallares.

previene que son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios contencioso administrativos previstos en esta Ley, - todos los días del año, con exclusión de los sábados y domingos el 10. - de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 10. y 5 de mayo, 16 de septiembre, 12 de octubre, 20 de noviembre y 25 de diciembre, así como aquellos que los que se suspendan las labores del Tribunal.

Los días inhábiles producen el efecto de evitar que se inicie el cómputo para la presentación de la demanda y que se suspenda cuando haya empezado a transcurrir.

En cuanto a los días hábiles, el invocado Artículo 44 no menciona el momento cronológico en que venza el decimoquinto día. Por tal razón debe entenderse lógicamente que el término concluye hasta las 24 horas de ese día, criterio adoptado por las Salas del Tribunal.

III) 4.- ADMINISTRACION CONTENCIOSA.

Se ha repetido con frecuencia que lo contencioso era todo el derecho administrativo. Este pensamiento es exacto, si con él quiere darse a entender que sabiéndose en cuales casos no lo es; más no lo sería, si con él quisiera hacerse creer que basta saber lo contencioso para saber todo el derecho administrativo. Reuniendo todos los elementos esta ciencia, abrazando todas sus partes, examinándolas y comprobándolas una con otras, es como puede llegarse al completo conocimiento del derecho administrativo.

Por eso, después de haber examinado en las acciones y limitaciones del Poder Ejecutivo; la administración graciosa, su poder y sus resultados, - se desprenden un carácter de la administración contenciosa, dado que el interés público exige que en ciertos casos los derechos fueran colocados en la misma línea que los intereses, y de que es una necesidad de excepción para el mismo derecho administrativo.

Mas si la administración no puede obrar sin tocar derechos, ya sean primitivos, o ya adquiridos, o si pretende apoderarse de ellos, o causales un perjuicio grande o pequeño, nace luego lo contencioso y el recurso ante los tribunales administrativos.

No hay administración sin acción, y esta en sus desarrollos, debe ser, como dice M. de Comenín, una libre y enérgica. Para serlo necesita vencer ella misma todos los obstáculos que se le presentan. Estos son por lo común los intereses de los ciudadanos, que como hemos visto, es preciso sacrificar al interés común; pero otras veces son los derechos de los particulares los que ponen trabas y embarazos a la acción libre de la administración, y entonces es preciso examinar, si realmente existe ese interés común, objeto que constantemente debe tener en mira la administración, y si es de tal naturaleza que exija el sacrificio del derecho individual. -

La administración tocando el derecho o de los individuos, se llama administración contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama contencioso-administrativo. CONTENCIOSO, porque el respeto debido a los derechos particulares, exige que antes de sacrificarlos al interés común - haya una discusión, y de esta nace la contienda, y administrativo, porque es la administración misma la que debe conocer y decidir de la contienda. (42)

El carácter dominante y distinguido de lo contencioso-administrativo, se resume pues, en esta proposición: "interés especial, emanado del interés general, discutido en contacto con un derecho privado". Esta proposición es una fórmula, con ayuda de la cual se resuelven casi todos los casos de competencia- administrativa.

Cuando hemos dicho un interés especial, no debe entenderse que hablamos del interés particular de algún individuo, la idea que queremos expresar, es la de una desmembración del interés general de la sociedad, y hemos usado de la palabra interés especial, porque es la que expresa con limitaciones la idea de interés general.

(42) Op. Cit. Andrés Serra Rojas.

III) 5.- NECESIDAD DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA

La necesidad de una jurisdicción administrativa, que conozca y decida de lo contencioso-administrativo, está fundada en la separación de los Poderes Ejecutivo y Judicial. En todos los países en que como en el nuestro esté sancionado el principio de la división de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y donde se reconozca la verdad fundamental de que jamás pueden reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, - la jurisdicción administrativa debe ser reconocida, por que ella se deriva naturalmente del Poder Ejecutivo, la administración, es en sí el Poder Ejecutivo; si ha de haber independencia recíproca entre el Ejecutivo y el Judicial, es consecuencia precisa, necesaria, que la haya entre la administración y el poder judicial. El fundamento indestructible del poder de juzgar lo contencioso de la administración por la administración-misma, se encuentra precisamente en la unión de este poder de juzgar, - con la administración, de la cual es parte integrantes, indivisible, inseparable. Es imposible que la administración exista sin la facultad o - sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y - decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Judicial como se ejercería si este poder conociese de los actos administrativos. Es así en efecto, la administración-no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente es - decidir y también en ejecutar lo que se ha ordenado y prescrito.

Lo contencioso-administrativo nace de las consecuencias, de los resultados, de la interpretación de los actos administrativos. Los tribunales - no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, - porque entonces ellos administrarían, el juicio de lo contencioso-administrativo debe pues pertenecer a la jurisdicción administrativa.

III) 6.- FUNCION DESARROLLADA POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Vimos desde el principio de esta tesis que en los grupos sociales que se van constituyendo como clanes y más tarde países o naciones en donde se impone la voluntad de uno solo al principio y más tarde de un grupo minoritario que detenta el poder, en un principio se puede oponer a la coercitividad del acto administrativo dicho por quién tiene el poder y poco a poco se vuelve obligatorio primero como orden imperante sin justificación ni oposición y más tarde pasa la etapa del convencimiento constituyéndose una fuente de derechos y obligaciones entre gobernantes y gobernados.

La fuerza coactiva no requería justificación ni límites, sin embargo al irse transformando la redacción desemboca de un Estado de derecho y se busca medios adecuados y eficaces para someter al poder en cualquiera de sus manifestaciones a la debida observancia del principio de legalidad para obtener un nivel de justicia y de paz.

Ya existía un mundo jurídico que regía las relaciones de los particulares entre ellos mismos y de los inadaptados o particulares entre ellos mismos y de los inadaptados o delincuentes frente al grupo además de múltiples norma y en nuestro país surgió como un control de legalidad el juicio de amparo como un control de constitucionalidad y se va perfilando los tres poderes de nuestro país: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ni la Constitución de 1857, ni la de 1917 contemplaron la posibilidad de colocar un órgano jurisdiccional administrativo fuera de la división de poderes para dirimir contiendas entre los particulares y autoridades administrativas, sin embargo ya se sentía la necesidad de crear un organismo fuera de los juicios civiles y criminales para actos de la administración pública que perjudicaran en forma alguna a personas físicas o morales. -

Sin embargo, en la constitución de 1824 en el Consejo de Gobierno se --- habla del Consejo de Estado que resolvía consultas y emitía dictámenes en ciertos negocios de la administración pública sin facultades jurisdiccionales. En 1836, una de las 7 leyes constitucionales incluyó tribunales de Hacienda como órganos del Poder Judicial y anunció una Ley de jurisdic--- ción "Contenciosa" la que fué expedida el 20 de enero de 1837, que confirió a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos - la facultad económico-coactividad, imponiendo la condición de previa garan- tía del interés fiscal mediante depósito o embargo para poder promover - Juicio contencioso constituyéndose así los tribunales especiales de - - Hacienda. (43)

En 1853 el Consejo de Estado con funciones de consulta asesoría y dicta-- men únicamente se instituyó un Procurador General de la Nación para promo- ver cuanto conviniera a la Hacienda Pública y una ley secundaria del 25- de mayo de 1853, se le atribuyeron al Consejo de Estado Facultades juris- dictionales para conocer de:

- a) Controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos - administrativos nacionales.
- b) Controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultu- ra, comercio e industria, siempre que tuvieran por objeto el interés ge- neral; y
- c) Interpretación cumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general.

Para ocurrir ante la sección correspondiente primero tenía que agotarse-

(43) Ibid. Felipe Tena Ramírez.

una instancia ante el Ministro del ramo para procurar una conciliación y acuerdo, precisará su pretensión y probará en su caso los hechos en que se fundaba, teniendo un mes para resolver la autoridad y la instancia se remitía al Consejo de Estado para la fase contenciosa que se ventilaba en procedimiento secreto emplazando al Procurador General de la Nación para que contestara y el interesado producía más tarde su réplica se abría término para probar y para legar pronunciándose resolución que se notificaba a las partes, podía pedirse apelación al Consejo de Ministros para decisión definitiva y ejecución en contra se admitía recurso de aclaración y de nulidad de actuaciones por indefensión (por no haber sido llamado a juicio o no habérsele oído o citado para el desahogo de pruebas) o por integración indebida de la sección (cuando el número de consejeros actuantes era menor del debido). Una última instancia se ventilaba ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por la inestabilidad civil de tantos conflictos internos, no se maduró esta excelente organización y tomar ascendencia pues fué abrogada en 1855.

La Constitución de 1857 como lo dijimos, no contempla este tipo de juicio lo mismo aconteció en 1917 pues los Artículos 103, 104 Constitucionales instituan el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de sentencia de segunda instancia en controversias sobre cumplimiento de leyes federales cuando afectaran intereses particulares recurso que se suprimió en 1934.

Por fin se expidió la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, dando un camino diverso al juicio de garantías que era el único juicio -

que procedía en contra de resoluciones administrativas con sus tres instancias (la tercera fué la súplica) y se creó así el Tribunal Fiscal de la Federación, este tribunal que se encuentran dentro del marco del Poder Ejecutivo, no implica un ataque al principio constitucional de la separación de poderes y en abierta imitación a Francia se crea este Tribunal; la ley a que se ha hecho referencia trata de armonizar la costumbre mexicana con la leyes propias de la administración como lo fueron la Ley Organica de la Tesorería, Ley de la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, tomando también en cuenta la jurisprudencia establecida en el juicio de amparo en materia administrativa; el tribunal accu-túa ya por Delegación de facultades del Ejecutivo por lo que era de Justicia delegada y no de justicia retenida; se garantiza la autonomía del tribunal considerándolos altos empleados de Hacienda y no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como lo era los miembros del Poder Judicial de la Federación; se somete a la Jurisdicción a los órgnos del Estado y no al Estado; tiene por objeto reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos y sus fallos son cosas juzgadas en un principio para la autoridad y cuando al particular le eran adversos cabía el juicio de amparo, como ahora, no incluía competencia para pronunciar mandamientos con el fin de obtener de fallos; como antes ahora deberá obtenerse la ejecución mediante el juicio de amparo; la ley acoge para el procedimiento el oral, con las características de predominio de la palabra sin excluir la escritura, contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción identidad física de los jueces durante el proceso, inapelabilidad de resoluciones interlocutorias y concentración del procedimiento en una audiencia con una presunción de legalidad en favor de los actos administrativos de las autoridades fiscales.

En la actualidad, el Código Fiscal de la Federación que nos rige, fué - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de - 1981 para entrar en vigor a partir del 1.º de enero de 1983; ha sido re - formado en diversas ocasiones y siguiendo el prontuario fiscal "ecasa" - edición 1989 de "Ediciones Contables y Administrativas, S.A." encontra - mos una clasificación aceptable para su entendimiento y es como sigue:

"...Aplicación supletoria del Código, principio de legalidad; contribu - ciones de la federación; exención a Estados Extranjeros; obligaciones de personas exentas; clasificación de las contribuciones; impuestos; apor - taciones de seguridad social; contribuciones de mejoras; derechos; con - tribuciones para organismos descentralizados; accesorio de las contribu - ciones; aprovechamientos; accesorio de los aprovechamientos; productos, - créditos fiscales, recaudación de ingresos de la federación; disposicio - nes fiscales de aplicación estricta, interpretación jurídica, supletorie - dad del derecho federal, común causación de las contribuciones, determina - ción de las contribuciones; pago y declaración de las contribuciones, - contribuciones; contribuciones por período retenciones y recaudaciones; otras contribuciones; enteros por falta de retención; retenciones sobre - pagos en bienes; documentación del pago de créditos fiscales; no varia - ciones de opciones; inicio de la vigencia de las disposiciones fiscales; definición de México, país y territorio nacional; definición de residen - te en territorio nacional; personas físicas; personas morales; personas - de nacionalidad mexicana; domicilio fiscal; personas físicas, personas - morales; prácticas de diligencias; ejercicios fiscales de personas sin - ejercicio social; personas con ejercicio social; ejercicio de liquida - ción, función; cambio de fecha de cierre de ejercicio; cómputo de plazos fijados en días, días inhábiles; vacaciones generales, fijado por perio -

do o con fecha determinada; fijando por mes o año; vencimiento de plazo en día u hora inhábil, habilitación de días inhábiles; días y horas hábiles para la práctica de diligencia; habilitación de días y horas inhábiles; definición de enajenación de bienes, transmisiones de propiedad, adjudicaciones, portaciones a sociedades; arrendamiento financiero, fideicomisos; cesión de derecho de fideicomiso; enajenación de títulos de crédito y cesión de derecho, enajenación a plazo con público en general, - enajenación en territorio nacional; la enajenación implica propiedad; definición de arrendamiento financiero; definición de actividad empresarial; actividades comerciales, actividades industriales, actividades agrícolas; actividades ganaderas, actividades pesqueras, conceptos de empresa y establecimiento, ingresos en bienes o servicios; accesorios de la prestación de servicios; firma de promociones; formularios para las promociones datos mínimos si no hay formularios; falta de requisitos en las promociones; casos en que no se aplican estos requisitos, representación legal en trámites administrativos; autorización a representantes; - causación y pago en moneda nacional o extranjera; aplicación del índice nacional de precio al consumidor; tipos de cambio de moneda extranjera, acreditamiento de impuestos pagados en moneda extranjera, contribuciones al comercio exterior y pagos en el extranjero; medio de pago cheques y giros; secuencia para aplicar los pagos, aplicación del pago si se interpone defensa; fracciones de pesos; declaraciones informativas distintas a las declaraciones de pago, recargos por pago extemporáneo; límite de recargo para pagos extemporáneos no espontáneos y bases para calcularlos; diferencias en recargos, devolución de cheques para pago de contribuciones; límite de recargos en pagos extemporáneos espontáneos; recargos sobre aprovechamientos excepciones; devoluciones de impuestos y demás con-

tribuciones; pago indebido por acto de autoridad, diferencias por error--
 aritmético; plazo de la devolución intereses por devolución extemporanea-
 intereses sobre devoluciones derivadas de defensas compensación; límite--
 de los intereses; caso en que la devolución no es resolución favorable,
 devoluciones indebidas; prescripción de la devolución; devolución me---
 diante certificados; intereses sobre devoluciones derivadas de defensas-
 compesación, límite de los intereses caso en que la devolución no es reso-
 lución favorable devoluciones indebidas; prescripción de la devolución;-
 devolución mediante certificados; intereses sobre devoluciones por compen-
 saciones de oficio insubsistentes; compensación de saldos a favor; compen-
 saciones indebidas; casos en que no se puede compensar; compensación de -
 oficio; concepto de " misma contribución"; compensación entre entidades y
 organismos gubernamentales; obtención y acreditamiento de estímulos fisca-
 les; acreditamiento indebido de estímulos fiscales; responsables solidari-
 os; retenedores y recaudadores; pagos provisionales de terceros; liqui-
 dadores y síndicos; directores, gerentes y administradores de sociedades-
 mercantiles; adquirentes de negociaciones; representantes de personas no-
 residentes en el país; padres o tutores; legatarios y donatarios; respon-
 sables voluntarios; afianzadores u otorgantes de garantías del interés --
 fiscal; responsabilidad por accesorios; registro federal de contribuyen-
 tes; inscripción de trabajadores en el rfc; avisos de inscripción liquida-
 ción o cancelación de personas morales; datos y clave de rfc conservación
 de la documentación relativas; avisos de establecimientos o locales; ga--
 rantía del interés fiscal por clausura, inscripción y avisos extempora---
 neos; contabilidad y documentación; sistemas y registros contables; plazo
 para los asientos contables analíticos; domicilio en que debe llevarse la
 contabilidad; secuestro de la contabilidad por las autoridades fiscales;-

conceptos que integran la contabilidad; referencias del código a la contabilidad; facturación expedición y solicitud; máquinas registradoras de - computación fiscal; conservación de contabilidad y documentos; documentación de quienes no llevan contabilidad; plazo de conservación de contabilidad y documentación; comisión de registros contables; formularios para RFC declaraciones avisos constancias o documentos; procedimiento a falta de formularios; declaraciones sin pago o en ceros; declaraciones avisos - y documentos de residentes en el extranjero; presentación de declaraciones avisos y documentos envíos por correo; recepción sin objeciones; casos de rechazo; varias contribuciones en una sola declaración o aviso; - plazo supletorio para declaraciones; declaraciones complementarias plazo - declaraciones complementarias si se ha iniciado una comprobación; declaración complementaria y multa por créditos fiscales no impugnados; asistencia a los contribuyentes; disposiciones en lenguaje sencillo; oficinas de orientación; formularios sencillos distribución; precisión en requerimientos; difusión de derechos y medios de defensa; reuniones de información; - publicación de disposiciones generales; consultas; criterios; resoluciones favorables a particulares; resoluciones de carácter general; plazo de resolución de instancias o peticiones negativa ficta; interposición de medios de defensa; requisitos de las notificaciones; facultades del ejecutivo federal; prórrogas y condonaciones de interés público medidas de administración y control; estímulos fiscales; requisitos de las resoluciones; medidas de apremio ante oposición u obstaculización a las autoridades; - facultades de la SHCP ante omisión de declaraciones, avisos o documentos; cobro provisional del monto de una de las últimas seis contribuciones; - presentación de la declaración omitida; embargo precautorio; multas y requerimientos; consignación por desobediencia; facultades de comprobación y determinación de omisiones de la SHCP; rectificaciones aritméticas; re-

querimientos a contribuyentes, responsables solidarios y terceros; visitas y auditorias; revisión de dictámenes del C.P.; practicar ordenar -- avaluos o inventarios; informes de funcionarios públicos y fedatarios; - pruebas para delitos fiscales, definición de inicio de las facultades de comprobación; facultades para control de cambios; requisitos de la orden de visita; lugares a visitar; visitadores; visitas domiciliarias lugares de la visita; ausencia del visitado o de su representante; relación de - la contabilidad. Visita en casa de cambio a domicilio; aseguramiento de la contabilidad, aseguramiento de bienes no manifestados autorizados; - identificación de visitadores y designación de testigos; sustitución de testigos; auxilio de otras autoridades fiscales; obligación de permitir el acceso a los visitadores; visitas en casa de contabilidad con registro electrónico; casos en que puede recogerse la contabilidad; negativa de recibir la visita; contabilidad o libros no sellados; dos o más sistemas contables; dos o más libros similares; no se hayan representado declaraciones; discrepancias contables. Falta de asientos operaciones falsas: sellos o marcas oficiales de visita; emplazamiento, huelga o suspensión de labores; negativa de permitir el acceso; acta parcial y término de la visita si se recoge la contabilidad; continuación de la visita; desarrollo de la visita domiciliaria. Actas; actas de las visitas domiciliarias, opiniones de los visitadores; actas parciales de visita a dos o - más lugares; aseguramiento de contabilidad. Documentos o bienes; actas - parciales o complementarias; levantamiento de actas en oficinas de las - autoridades; cierre, firma y recepción del acta final; conclusión anticipada de la visita domiciliaria; aviso para presentar estados financieros dictaminados por C.P independientes; determinación presuntiva de ingresos; acta de conclusión anticipada; comprobaciones en visita; omisiones detectadas mediante comprobaciones en visita; resultados de compulsas; -

presunción de certeza del dictamen y aclaraciones de C.P. independientes; registro del Contador Público; dictamen conforme a reglamento y normas de auditoría; informe sobre la revisión de la situación fiscal, revisión de los dictámenes; suspensión de cancelación del registro; reglas en caso de que se soliciten datos. Informes o documentos, en una comprobación; plazos de prestación; hechos que se consideran consentidos; inconformidad - contra actas de visita; plazo; pruebas documentales; hechos consentidos - causales de determinación presuntiva de la utilidad fiscal y del valor de las actividades; oposición u obstaculización a comprobaciones y omisión - de declaraciones del ejercicio; no presentar contabilidad, documentos o - informes; irregularidades contables y de operaciones; omisiones en registro contable, erogaciones falsas; omisiones o alteraciones en inventarios; no valorar o controlar inventarios; máquinas registradoras de comprobación fiscal; otras irregularidades contables; sanciones; procedimientos para determinar los ingresos brutos; datos contables, datos de declaraciones; información de terceros, otra información de las comprobaciones; investigación; determinación presuntiva por retenciones; procedimiento; presunciones para retenciones de ISR a salarios; límite máximo del grupo de cotización al IMSS; cálculo del salario mínimo; aplicación de otras contribuciones; determinación presuntiva de aportaciones al INFONAVIT, acta parcial para corrección de la situación fiscal; plazo de notificación; corrección de la situación fiscal; conclusión o continuación de la visita; - supuestos de agravante presunciones en la comprobación de ingresos o del valor de las actividades; contabilidad y documentación sin nombre o a nombre de otra persona; sistemas contables en poder de servidores, accionistas o propietarios; depósitos bancarios no contabilizados; depósitos en cuentas de cheques de gerentes administradores o terceros; diferencias entre activos contabilizados y reales; cheques expedidos; no registrados; -

presunción de enajenación por omisión de adquisiciones en contabilidad; aplicación del % de utilidad bruta al costo; valor de la enajenación; % de utilidad bruta; omisiones por caso fortuito o fuerza mayor; faltantes en inventarios; determinación presuntiva si no pueden comprobarse los ingresos o el valor de las actividades; reconstrucción de operaciones por 30 días; observación por 7 días; determinación de la utilidad -- fiscal, aplicación de tasas o tarifas; información o documentos de terceros relacionados con el contribuyente; motivación con base en comprobaciones y documentación de la autoridades; valor probatorio de copias o reproducciones de microfilm; procedimiento para determinar contribuciones omitidas; "perdon fiscal" ; contribuciones omitidas en el último -- ejercicio; contribuyentes dictaminadas por C.P. independiente; determinación por ejercicios anteriores; irregularidades; omisión en participación de utilidades; compensación, acreditamientos o devolución improcedentes; omisión en pago de contribuciones; omisión en el entero de retenciones; causales de determinación presuntiva; falta de inscripción o de aviso de cambio de domicilio ante el R.F.C.; errores en información de actividades realizadas en cada entidad federativa; datos falsos para reducir pagos provisionales para pagar en parcialidades; determinación de omisiones por el mismo ejercicio; omisiones por el mismo ejercicio; omisión de contribuciones distintas; irregularidades en que la -- autoridad no tiene competencia; correcciones posteriores al inicio de -- la comprobación; declaraciones complementarias y correcciones de la situación fiscal; retenciones; modificaciones que no dan lugar a pago; periodos menores de 12 meses; casos en que no se aplica el "perdón fiscal"; no imposición de multas; ejercicio de facultades de comprobación; plazo de pago de contribuciones omitidas y accesorios; pago a plazo de contribuciones omitidas y accesorios; garantía del interés fiscal; suspensión

del pago a plazo; extinción de las facultades de comprobación de las auto ridades; cómputo del plazo; legalidad de actos y resoluciones de las auto ridades; reserva o secreto fiscal; aplicación de multas por infracciones; incrementos para actualizar las multas ajustes o redondeos a las multas; - reducción de multas al 50% para contribuyentes menores; concepto de in--- fracción responsables; denuncia de infracciones por funcionarios o emple dos públicos; funcionarios y empleados fiscales; liberación de la obliga- ción de denunciar; casos en que no se imponen multas; definición de cum- plimiento no espontáneo, omisiones mediante funcionarios públicos, nota- rios o corredores; condenación de multas; suspensión del procedimiento de ejecución; fundamentación y motivación de las multas por omisiones en pa- go descubiertas mediante comprobación; aumento o disminución a las multas por omisiones por error aritmético en declaraciones; infracciones relacio nadas con el R.F.C.; multas por infracciones relacionadas con el R.F.C. - infrac ciones relacionadas con la contabilidad; infracciones relacionadas con las comprobaciones; multas por infracciones relacionadas con las com probaciones; infracciones de funcionarios o empleados públicos; multas - por infrac ciones de funcionarios o empleados públicos; infracciones de - terceros; multas por infracciones de terceros; multas para infracciones - diversas; proceso penal por delitos fiscales; conocimiento y denuncia de probable delito; sanción pecuniaria de delitos; responsables de los deli- tos fiscales; encubrimiento de delitos fiscales; pena para delitos de fun cionarios o empleados públicos, tentativas de delito; pena por delito con tinuado; prescripción de la acción penal por delitos; condena condicional por delitos fiscales; delitos de contrabando; presunciones de contrabando penas por delito de contrabando; actos que se asimilan al contrabando; de finitiones aplicables a los actos que se asimilan al contrabando; delito- de contrabando calificado; delito de defraudación fiscal; actos que se -

asímlan al delito de defraudación; delitos y penas en materia de RFC; - delitos y penas relativos a declaraciones, contabilidad y documentación; delitos y penas de depositarios e interventoras; delitos y penas relativas a apartados de control, sellos o marcas oficiales; penas por visitas domiciliarias o embargos sin mandamiento escrito; penas por robo de mercancías de recibo fiscalizado; recursos administrativo que pueden interponerse; casos en que procede el recurso de revocación; casos en que procede el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; procedencia del recurso de nulidad de notificaciones; interposición optativa del recurso de revocación; autoridad y plazo para interponer recursos; escrito de interposición del recurso; documentos y pruebas a acompañar el escrito de recurso; improcedencia de los recursos; opción de interponer recurso de revocación o juicio ante tribunal; interposición y limitaciones; recursos de oposición por violación al procedimiento de ley; interposición por terceros del recurso de oposición al procedimiento de ejecución; suspensión de facultades de autoridades y de derechos de particulares; pruebas; plazo de resolución y notificación, confirmación por silencio; requisitos y procedimientos para la resolución; resoluciones factibles; medios para las notificaciones; fecha y términos en que surten efectos las notificaciones; lugares y domicilios para efectuar notificaciones; notificaciones personales; notificaciones por estrados; notificaciones por edicto; medios para garantizar el interés fiscal casos en que procede garantizar el interés fiscal; aplicación de las garantías; no ejecución de los actos administrativos; aplicación del procedimiento administrativo de ejecución; prescripción de los créditos fiscales; controversias tributarias entre fiscos federal y locales; concurrencia de varias autoridades fiscales en el embargo; preferencia en cobro -

de créditos fiscales; gastos de ejecución del 2%; embargo por falta de pago; diligencia y actas de requerimiento de pago y de embargo; no-bramien- to, remoción y obligaciones e los depositarios; ampliación del embargo; designación de bienes a embargar; bienes exceptuados de embargo; suspen- sión del embargo por oposición de terceros; embargo sobre bienes ya em- bargados o hipotecados; embargo de créditos a favor del embargo; embargo de dinero, metales preciosos; alhajas y valores mobiliarios; auxilio de - la fuerza pública para el embargo; rotura de cerraduras y otros medios - para poder embargar; interventores en embargo de negociaciones; retiros- de dinero por el interventor encargado de la caja; facultades del inter- ventor administrador; obligaciones del interventor administrador; nombra- miento de interventor administrador; asambleas de accionistas o adminis- tradores; intervención de negociaciones ya intervenidas; levantamiento - de la intervención ; casos en que procede la enajenación de negociacio- nes intervenidas; plazos y procedencia de la enajenación; enajenación de subasta pública; base de para enajenación avalúos; convocatoria para el - remate; citatorio y concurrencia de otros acreedores; proposición de com- prador por el embargado; monto de la postura; ofertas de contado en las- posturas; garantía de la postura legal; datos en el escrito de postura; - procedimiento para el remate; incumplimiento del postor; pago de la pos- tura entrega y retiro de los bienes; pago de inmuebles o negociaciones - rematados escrituración; transmisión de los bienes sin gravámenes; entre- ga de inmuebles; prohibición para adquirir bienes en remate a funciona- rios y empleados públicos; preferencia del fisco en la adjudicación de - bienes; segunda convocatoria para remate; enajenación fuera de remate; - enajenación de bienes para lo que no hubieron postores; aplicación del - producto del remate; recuperación de bienes por pago antes del remate; - partes en el juicio; firma o huella digital en promociones; representa--

ción en juicios; costas y gastos del juicio; causas de improcedencia de los juicios; causas de sobreseimiento de los juicios; impedimentos de los magistrados del tribunal; excusa por haber impedimento; sustitución de magistrado por excusa; presentación y plazo de la demanda; datos en el escrito de la demanda; documentos a adjuntar a la demanda; ampliación de la demanda negativa ficta; intervención de terceros en el juicio; plazo de constación de la demanda o de su ampliación, falta de contestación; datos en la contestación de la demanda; documentos a acompañar a la contestación; cambio a fundamentos de derechos; contradicciones entre fundamentos; incidentes de previo y especial pronunciamiento en juicios; incidente de incompetencia en razón de territorio; procedencia del incidente de incompetencia en razón de territorio; procedencia del incidente de acumulación plazo para interponer el incidente de acumulación; trámite del incidente de acumulación; solicitudes de acumulación infundadas; incidente de nulidad de notificaciones; incidente de interrupción por causa de muerte o disolución; recusación de magistrados; trámite de la recusación de magistrados; incidente de suspensión de la ejecución; resolución del incidente de suspensión de la ejecución; incidente de falsedad de documentos; prueba admisibles en juicio; reglas para la prueba pericial; prueba testimonial; obligación de funcionarios o autoridades respecto a las pruebas; valoración de las pruebas; declaración de cierre de instrucción; proyecto y pronunciamiento de sentencia; fundamentación de sentencia; causas de declaración de ilegalidad de las resoluciones administrativas; tipos de sentencia definitiva; formulación de excitativa de justicia; trámite de excitativa de justicia; plazo y procedencia del recurso de reclamación; trámite del recurso de reclamación; reclamación contra sobreseimientos; procedencia del recurso de queja; interposición y trámite del recurso de queja revocación de la resolución; procedencia del recurso de revisión; plazo y

trámite del recurso de revisión; procedencia y trámite del recurso de revisión fiscal; notificación de resoluciones; registro de las notificaciones; medios para las notificaciones; notificaciones a las autoridades; -- surtimiento de efectos, notificaciones por lista, notificaciones a las autoridades; surtimiento de efectos, notificaciones por lista; notificaciones omitidas o irregulares; cómputo de plazos; establecimiento y obligatoriedad de la jurisprudencia; formación de la jurisprudencia; denuncia de contradicción entre sentencias.

La función que ha desarrollado el Tribunal Fiscal de la Federación fué -- llenar el hueco, una laguna en el derecho, dar la oportunidad al ciudadano común a las personas físicas y morales afectadas por el acto administrativo a poder contender, es decir a exponer argumentos de fondo y forma en contra del acto que esta afectando para que éste sea revisado y en caso de proceder, sea anulado. Esta defensa, esta acción que antes sólo operaba el amparo, y que ahora es posible un estudio técnico realizado por el tribunal fiscal de la federación en donde con un procedimiento regulado por el Código Fiscal de la Federación se lleva una contienda en contra de la autoridad administrativa que generó el acto administrativo en cuestión y en una jurisdicción especializada se resuelve con un criterio legalista; obligando a la autoridad administrativa a encausarse rígidamente en las normas previamente establecidas salvaguardando las garantías constitucionales protegidas por los Artículos 14 y 16 y demás de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En un mundo de derecho, con el desarrollo cívico, cultural e histórico de una Nación como lo es la República Mexicana, el mandamiento que prevee el Artículo 14 constitucional de que nadie puede ser molestado sin mandamiento escrito en que se funde y motive la causa legal del procedimiento,

emanado de autoridad competente, es una conquista extraordinaria en favor de la legalidad y de las personas afectadas un muro de contención en contra de los abusos de las autoridades y arbitrariedades en beneficio de la seguridad y orden jurídico.

La función del Tribunal Fiscal de la Federación a dado lugar a un enderezamiento de los procedimientos administrativos aún cuando falta mucho por hacer ante la ausencia de una coordinación administrativa que vaya siendo obligatoria dentro del procedimiento administrativo, la jurisprudencia - del tribunal fiscal de la federación.

III) 7.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Antes de definir lo que es la Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es preciso, determinar que la pala
bra jurisprudencia la cual posee dos acepciones distintas. En una de las-
cuales equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico posi-
tivo. En la otra, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas
contenidas en las decisiones de los tribunales.⁽⁴⁴⁾

Algunas veces, la Ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de
ciertas autoridades judiciales, carácter obligatorio, relativamente a -
otras autoridades de inferior rango. En nuestro derecho, por ejemplo, la-
jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia obliga a la propia Corte y
a los Tribunales Unitario y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito,
Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados, Distrito
Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales y federa-
les.

"Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno -
constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente
en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan-
sido aprobadas por lo menos por catorce ministros" (párrafo segundo del -
artículo 10 192 de la Ley de Amparo).

De acuerdo con el artículo 193 bis de la misma Ley de Amparo, "La juris-
prudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito en mate-
ria de su competencia exclusiva, es obligatoria para los mismos Tribuna-
les, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del -
Fuero común, Trbinales Administrativos y del Trabajo que funcionen dentro
de su Jurisdicción territorial.

(44) Loc. Cit. Pina Fino Vara

"Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran".

En las disposiciones legales citadas la palabra jurisprudencia úsase en un sentido más restringido que el indicado en un principio, ya que sólo se aplica a las tesis que reúnan los requisitos señalados por las mismas disposiciones. En lo que atañe a nuestro derecho podemos hablar, por tanto, de jurisprudencia obligatoria y no obligatoria. Relativamente a las autoridades mencionadas en esos preceptos, la tesis jurisprudenciales tienen la misma fuerza normativa de un texto legal. Dichas tesis son de dos especies: o interpretativas de las leyes a que se refieren, o integradoras a sus lagunas.

Explicemos, con ayuda de un ejemplo la distinción entre tesis y ejecutoria. Si la Corte, funcionando en pleno, formula una interpretación del artículo 133 Constitucional, y la ejecutoria (o sentencia) que la contiene es probada, la tesis interpretativa no es jurisprudencia obligatoria. Pero si el Pleno aplica la misma interpretación en cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario, y las ejecutorias son aprobadas por más de trece ministros, la norma jurisprudencial queda formada. Ello significa que tanto la Corte como los jueces y tribunales a que se refiere el Artículo 192 de la Ley de Amparo tienen el deber de sujetarse al criterio hermeneútico adoptado por el Pleno, o en otras palabras la obligación de interpretar el Artículo 133 de nuestra Constitución en la misma forma en que aquel lo entiende. Y tal obligación sólo se extingue cuando la norma jurisprudencial deja de estar en vigor.

Antes de que surja la jurisprudencia obligatoria, los criterios interpretativos o integradores no obligan a tribunales, ni a la propia Corte. Es posible por ejemplo, que un Jefe de Distrito adopte, frente a los mismos problemas, diferentes soluciones. Y esta facultad para proceder así porque no hay, relativamente a ellos, normas interpretativas o de integración que lo obliguen a seguir el dictamen de aquel tribunal.

Al formarse la jurisprudencia obligatoria surge una norma nueva de índole abstracta, que en el caso de ejemplo podría expresarse de este modo:—"El artículo 133 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse..." (aquí vendría la tesis interpretativa).

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo,—"Las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por los menos por cuatro ministros".

Tanto el primer párrafo del Artículo 192, como el primero del 193 citados, tienen el defecto de no referirse al caso en que las tesis constitutivas de la jurisprudencia obligatoria no son interpretativas, sino integradoras de algunas.

Según el artículo 194 de la misma Ley, la "jurisprudencia se interrumpe, dejando de tener carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario por catorce ministros, si se trata de la sustentada por Pleno; por cuatro, ni es de una sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En todo caso, en el tipo de ejecutoria respectivo deberá expresarse las razones en que se apoye -

la interrupción las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa. Para la modificación de la jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación".

La expresión "se interrumpe", empleada en el precepto transcrito no es correcta, ya que al dictarse una ejecutoria discrepante la jurisprudencia no se "interrumpe" ni se "modifica", sino se deroga. A esto equivale en efecto, la extinción de su obligatoriedad general. Una nueva tesis no puede surgir sino vuelven a cumplirse los requisitos que condicionaron la formación de la derogada. Volviendo al ejemplo: cuando el Pleno modifica su interpretación del artículo 133 de la Constitución, la nueva tesis hermenéutica solo adquiere obligatoriedad general si el propio pleno la reitera en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, y esas sentencias son aprobadas por más de trece ministros. Una tesis jurisprudencial, no tiene el carácter de obligatoriedad, si hay un solo criterio en contra. Una sola resolución discrepante formula un criterio distinto al pretendido. Lo cual significa que aquí, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las disposiciones que emanan del poder legislativo, una norma individualizada deroga a otra de índole abstracta.

El artículo 195 de la Ley de Amparo estatuye que "cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno, que tesis debe observarse. Cuando la denuncia no haya si-

do hecha por el Procurador General de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer, por sí o por conducto del agente - que al efecto designare. La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias contradictorias en el juicio en que fueron pronunciadas".

De acuerdo con el artículo 195 bis del mismo ordenamiento, "cuando los - tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de ampara materia de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción - ante la Sala correspondiente de la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá que tesis debe prevalecer.

Cuando la denuncia no haya sido hecha por el Procurador General de la República, deberá siempre oírse a éste, para que exponga su parecer, por - sí o por conducto del agente que al efectos designare. Sin embargo, cuando algún Tribunal Colegiado de Circuito, con vistas de un caso concreto, que hay razones graves para dejar de sustentar la tesis, las dará a conocer a las Salas que hayan decidido las contradicciones y establecido la tesis, para que las ratifiquen o no. La resolución que se dicte, no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias pronunciadas en los juicios en que hubiere ocurrido la contradicción."

El penúltimo párrafo del artículo que acabamos de copiar revela que, tanto en dicho precepto como en el anterior, las expresiones "contradicción" y tesis contradictorias" no se refieren sólo a los casos en que hay contradicción en el sentido lógico del término, sino también a aquellos en-

que únicamente existen contrariedad o discrepancia.

Expliquemos la anterior diferencia u distinción por medio de ejemplos.- Si en las tesis de dos diferentes Salas de la Suprema Corte se establece en relación con un mismo precepto legal que señala un término, por un lado que en dicho término deben incluirse los días feriados, y por otro, - que tales días no deben incluirse en esos términos, entre dicha tesis -- existe contradicción en sentido lógico, puesto que una de ellas ordena - y la otra prohíbe la misma conducta. No existe, en consecuencia, la posibilidad de una tercera solución: en el término legal del ejemplo o deben o no deben incluirse los días festivos.

A menudo, las tesis que forman la jurisprudencia no son contradictorias- en sentido lógico, sino simplemente discrepante o contrarias.

Supongamos que la diversidad consiste:

TESIS A: "Las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Contador Público y Auditor son a, b, c y d".

TESIS B: "Las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Contador Público y Auditor son a, d, f y g".

En tal hipótesis no habría contradicción, sino contrariedad o simple discrepancia. Esto significa que las tesis de nuestro ejemplo no pueden ser válidas ambas, pese a lo cual es lógicamente posible que, llevado el - asunto al pleno de la Corte, éste declare que las dos carecen de validez y decida que la única admisible es C. según la cual "las condiciones que en el Estado de Jalisco deben llenarse para obtener el título de Conta--dor Público y Auditor son a, f, h, e i".

Cuando hay contradicción normativa no es posible que las tesis incompatibles sean ambas válidas, las dos. Volviendo al ejemplo: entre sostener - que en un término deben incluirse los días inhábiles y decir que tales - días no deben incluirse en dicho término, no existe una tercera posibilidad. Cuando las dos tesis son contrarias es, en cambio, posible que ambas sean declaradas inválidas por la autoridad a quien la ley encomienda la función de fijar la jurisprudencia obligatoria.

Aún cuando es lógica la que nos enseña cuando hay contradicción o simple contrariedad entre normas jurídicas, debe tenerse muy presente que el - problema que estriba en saber cual de dos preceptos de derecho contradictoriamente opuestos en la litis es válido, o en determinar si dos preceptos contrarios tienen o no fuerza obligatoria, no es problema lógico, si no cuestión que sólo el derecho positivo puede resolver.

De acuerdo con el Artículo 196 de la Ley de Amparo, "cuando las partes - invoquen en el juicio de amparo de jurisprudencia de la Suprema Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo harán por escrito, expresando el sentido de aquella y designando con precisión las ejecutorias que la sustentan".

El Artículo 197 del mismo ordenamiento dispone: "Las ejecutorias de amparo y los votos particulares de los ministros y de los magistrados de - los Tribunales Colegiados de Circuito, que en ellas se relacionen, se publicarán en el Semanario Judicial de la Federación, siempre que se trate de las necesarias para constituir jurisprudencia o para contrariarla, - así como aquellas, que la Corte funcionando en pleno, las Salas o los - citados Tribunales, acuerden expresamente".

A la jurisprudencia obligatoria del Tribunal Fiscal de la Federación se refieren los Artículos 259 al 261 del Código Fiscal de la Federación correspondiente, 16, 3, 4 y 19 fracción VIII de la Ley Orgánica del mismo Tribunal y 16 sección II, del Reglamento Interior del propio tribunal. - Los artículos 259 al 261 del Código de referencia estatuyen lo siguiente:

"La jurisprudencia se forma al decir al Tribunal en pleno las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las salas o cuando al conocer el Pleno del recurso de queja interpuesta en contra de una sentencia de sala, violatoria de la jurisprudencia, el Tribunal resuelve modificar la jurisprudencia."

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Debe ser obligatoria para los diversos órganos o Dependencias, Institutos y demás autoridades que integren el Poder Ejecutivo puro, el Tribunal Fiscal de la Federación con su autonomía, debe imponer el criterio de legalidad dentro de los manuales de procedimiento, pues no es explicable que a pesar de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación las autoridades administrativas sigan repitiendo el acto administrativo que ha sido declarado ilegal por considerarse que solo la persona afectada pueda ser uso de los tribunales y ponerse en acción estos frente al acto ilegal de tal suerte que quien por ignorancia o por economía sufre el acto arbitrario o ilegal de la autoridad como antes con el criterio de "la autoridad soy yo" e incluso se puede dar el caso de que el acto administrativo se ha dictado por quien no es la persona física que detenga el cargo como la cita Ignacio Burgoa en su obra "Las Garantías Individuales"⁽⁴⁵⁾ "...El problema se presentó alrededor del año de 1874, al conocerse por la Suprema Corte de Justicia de la Nación un amparo promovido por varios hacendados del Estado de Morelos, patrocinados por el ilustre jurisconsulto don Isidro Montiel y Duarte contra una Ley de carácter fiscal que había sido expedida por la legislatura de la mencionada entidad federativa, sin haber estado dicho cuerpo colegiado legítimamente integrado, ya que el diputado que completó el quórum había sido electo en contravención a la Constitución local, así como promulgada por el gobernador LEYVA, quien había sido exaltado a la gubernatura reelectivamente no obstante que dicha carta prohibía su reelección.

(45) Ibid. Ignacio Burgoa "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México 1983, Pág. 586 16a. Edición.

Las consideraciones jurídicas formuladas por el licenciado Montiel y Duarte fueron acogidas por el entonces Presidente de la Corte, don José María Iglesias, quien en un enjundioso estudio interpretativo del concepto "autoridad competente" empleado en el artículo 16 de la Constitución Federal - de 1857, llegó a la conclusión de que toda autoridad ilegítima es originariamente incompetente, y por ende, sus actos violatorios de la expresada garantía individual..."

La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación abarcó hasta 1971, al Departamento del Distrito Federal junto con las Autoridades Federales-administrativas y a pesar de tener una jurisprudencia, las autoridades administrativas federales y locales, no enderezaban el procedimiento para ajustarse a la decisión jurídica de un órgano constituido expresamente para garantizar la legalidad de un acto administrativo. Pero no basta con esta posición, la actividad del Tribunal debe ir más allá, debe tener sus resoluciones la fuerza necesaria para modificar procedimientos. La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en su actuación moderna, vigente debe obligar a todas las autoridades administrativas de la Federación, dependientes del Poder Ejecutivo excluyendo al Distrito Federal que tiene su propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero que extrañamente en materia hacendaria rige para la forma del Código Fiscal de la Federación y para el fondo o determinación de Impuestos la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que a criterio nuestro consideramos que la antigua Ley de Hacienda vigente hasta diciembre de 1982 contenía su propio Código Fiscal de hecho pues trataba el fondo y la forma establecía reglas generales para la atribución, determinación de los impuestos y la ejecución en materia fiscal; a partir de la nueva Ley publicada en el diario oficial el 31 de diciembre de 1982, vigente a partir -

del 10. de enero de 1983 sólo reglamenta los impuestos, derechos, aprovechamientos, las contribuciones de mejoras y en su artículo 10. decide que el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento deberá ser aplicado en forma supletoria después de la propia Ley en la misma no se incluye la ejecución, notificación y en cambio los recursos añade uno que es el de inconformidad en el artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, quedando para el Distrito Federal, los recursos que ya hemos visto que señala el Código Fiscal de la Federación de revocación, oposición al procedimiento de ejecución, el de nulidad de notificaciones y el de inconformidad; queda en duda de que si la oposición a terceros debe clasificarse en forma independiente técnicamente o ser un simple recurso de oposición al procedimiento de ejecución; creemos que técnicamente merece ser clasificada la oposición de terceros como una acción independiente frente al error administrativo que ejecuta un mandamiento de ejecución de bienes ajenos al deudor y debería de considerarse como una tercería excluyente de dominio o de preferencia según el caso.

Para efectos de esta tesis, que trata de encuadrar su estudio hacia las autoridades locales del Departamento del Distrito Federal, es interesante que hasta el 17 de junio de 1971 en que fué instalado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, conoció el Tribunal Fiscal de la Federación de los asuntos administrativos sujetos a contienda o juicio administrativo.

Es de señalarse nuestra inquietud en el sentido de que el Código Fiscal de la Federación es interpretado en materia federal por el Tribunal Fiscal de la Federación y también para casos similares de ejecución, notifi-

cación, disposiciones generales, derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales de las infracciones y delitos fiscales, de los recursos administrativos, de las notificaciones y garantías de interés fiscal del procedimiento administrativo de ejecución que son materias comunes para ambas autoridades administrativas, federal y local, puede llegarse a criterio distintos inclusive contradictorios porque ambas autoridades jurisdiccionales o de contencioso administrativo utilizan un mismo Código pues una Entidad como es el Distrito Federal con más de 20. de habitantes del país, no es digno según parece, de tener su propio Código Fiscal como en las Entidades Federativas y se privó con la Ley de Hacienda de 1982, vigente a partir de 1983 del Código -- Fiscal que venia incluido dentro de la misma antigua Ley de Hacienda. Las necesidades hacendarias así como la garantía o garantías protegidas o simplemente la costumbre dentro del sistema administrativo local es distinta a la federal y las normas hacendarias son distintas pues en materia local se cobran el impuesto predial, derecho por servicio de agua contribuciones de mejoras (antes cooperaciones), impuesto sobre la adquisición de inmuebles, impuestos sobre espectáculos públicos, impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y concursos, derechos, concesiones de inmuebles, estacionamiento de vehículos, uso y aprovechamiento de inmuebles, uso o aprovechamiento de la red de alcantarillado todo ello es distinto a lo que regula la Ley de Hacienda Federal y son distintas las necesidades, las políticas los procedimientos, etc.

Como ejemplo citaremos el procedimiento de ejecución para bienes inmuebles, previsto en forma especial por la antigua Ley de Hacienda vigente hasta 1982; el procedimiento de embargo de inmuebles preferente en adeudos por Impuesto Predial o derecho por servicio de agua o adeudos que -

afectaban al propietario de inmuebles, es decir a la persona física o moral propietaria de inmuebles, se ceñía un procedimiento especial para garantizar un mínimo de protección al causante como le consideraba antes la Ley de Hacienda o contribuyente como le llama el nuevo Código Fiscal de la Federación.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Atendiendo a las necesidades de esta gran población que lo es el Distrito Federal en donde se encuentra conceptualmente la Ciudad de México pues oficialmente existen seis Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal y se constituyó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para garantizar principalmente, la legalidad del acto administrativo de las autoridades del Departamento del Distrito Federal ahora es revisado y sometido a contienda por las personas afectadas, en un tribunal local, que se especializa precisamente en conflictos administrativos locales, pudiendo conocer y entender mejor el problema de como lo podría entender y comprender un tribunal para toda la federación como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, además de que por el cúmulo tan grande de negocios que genera el Departamento del Distrito Federal, provocaban un fuerte rezago que afectaba la pronta y expedita impartición de justicia en materia administrativa. Consideramos un gran acierto la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y lamentamos que sólo tenga la facultad de resolver el conflicto planteado en un caso concreto, careciendo de un órgano coordinador con los distintos Departamentos Legales o Direcciones y el Procurador Fiscal del Distrito Federal para ajustar el procedimiento viciado de las autoridades administrativas a la jurisprudencia del Tribunal, pues la reiteración del acto administrativo que en jurisprudencia a sido declarado nulo, hace ineficiente la labor del tribunal pues el acto ilegal o arbitrario que se repite contra otros ciudadanos que no recurren al tribunal por economía, ignorancia o falta de tiempo, son víctimas de las autoridades administrativas que no obstante del criterio sustentado por el tribunal continúa llevando acabo el acto administrativo desbordante de sus causas legales en detrimento del orden y seguridad.

La proyección que debe tenerse de la actividad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal debe de ser desde un punto de vista social, protegiendo los intereses legítimos de los ciudadanos de esta gran urbe y no nada más constreñirse a quienes pueden expresar su oposición al acto arbitrario o ilegal pues nos encontramos viviendo dentro de un Estado de derecho con una madurez jurídica y no puede ser tolerable ya el acto de administrativo de autoridad que no cumple la Ley y la deshorda vigilándola impunemente por la razón de que son pocos los que ocurren ante el Tribunal de lo Contencioso.

En la publicación de la jurisprudencia hasta noviembre de 1976 aparece en la primera página las exigencias para que se considere jurisprudencia:

"...El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentra investido de la potestad de establecer jurisprudencia, mediante las resoluciones que emiten las Salas que lo integran o el Pleno. Las sentencias de las Salas adquieren el carácter de jurisprudencia, obligatoria para éstas, cuando los Magistrados que las integran en forma unánime, sustentan el mismo criterio en cinco ejecutorias no interrumpidas - por otra en contrario. Las resoluciones del Pleno deben satisfacer los mismos requisitos y ser aprobadas cuando menos por siete Magistrados. La contradicción en las ejecutorias de las Salas de lugar a un recurso ante este órgano, la decisión que se adapte, adquiere igualmente el carácter de jurisprudencia. En los dos casos es obligatoria para el Pleno y las Salas. La Ley previene que tanto las tesis jurisprudenciales como las que sólo constituyen deben ser difundidas en la Gaceta Oficial, órgano informativo del Departamento del Distrito Federal ..."(46)

(46) Ibid "Compendio de Jurisprudencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". Editorial Trillas.

Son múltiples las jurisprudencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y que a pesar de ya estar considerada precisamente como jurisprudencia no obedecen las autoridades administrativas - por falta de una reglamentación y un órgano coordinador que les obligue.

Como ejemplos de lo anterior pueden citarse algunas:

"...MULTAS EXCESIVAS, MONTOS DE LRS.- Si el monto de las multas impuestas por las autoridades del Departamento del Distrito Federal excede del máximo establecido en las disposiciones legales aplicables, se está en el caso de ilegalidad previsto por el artículo 71 fracción I, inciso c) de la Ley de este Tribunal, por lo que procede declarar su nulidad. Juicio 137/72.- Israel Puff; Malian.- 10 de marzo de 1972.- Unanidad de votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Amateo Soria. Juicio 169/72.- Francisco Alonso - Salcedo.- 28 de marzo de 1972.- Unanidad de votos Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván. Juicio 269/72 Manuel Fontanillo S. y Martha Higuera V.- 6 de abril de 1972.- Unanidad de votos.- Ponente Magistrado Armando Galván. Juicio 321/72 Aurelio Vázquez Raña. 27 de abril de 1972. Unanidad de votos.- Ponente Magistrado Juan Díaz Romero. Juicio 695/72.- Adolfo Treviño Martínez 30 de septiembre de 1972. Unanidad de votos.- Ponente: Magistrado Moisés Martínez y Alonso..."

A pesar de esta jurisprudencia las autoridades del Departamento del Distrito Federal continuaron imponiendo multas cuyo monto excedía del máximo establecido en la disposición legal en que se fundamentó la autoridad para imponer la multa. Este acto ilegal a todas luces, no ha sido superado y perjudica al conglomerado social que sufre en última instancia, el abuso de la autoridad que impone multas ilegales a sabiendas de que está violando la Ley y la jurisprudencia; la anterior jurisprudencia fué publicada en

La gaceta oficial de noviembre de 1972.

Otra jurisprudencia, identificada con el número 6, publicada en la gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal de julio 10, de 1973, -- correspondiente a Salas, mismas que se transcriben:

"...ACTAS DE VISITAS DOMICILIARIAS SIN TESTIGOS, PRODUCEN ANULACION DE -- LA SANCION...- Las actas de visitas domiciliarias formuladas por las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal para hacer constar hechos u omisiones que constituyen violaciones a las leyes, reglamentos o acuerdos generales de carácter administrativo de dicha dependencia, deben levantarse con intervención de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, o por la autoridad visitante en ausencia o negativa de aquel. a no cumplirse con tal requisito, el acta carece de eficacia y valor probatorio en el juicio contencioso-administrativo y produce la nulidad de la infracción o sanción que sólo en ella pretenda fundarse. Juicio 387/71.-Genaro Aguilar Reséndiz. 9 de diciembre de 1971. - Unanimidad de votos.- Ponente Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria. - Juicio 296/71 Marcial Rodríguez Graña 15 de diciembre de 1971. Unanimidad de votos Ponente: Magistrado Jorge Pulido Aguilar. Juicio 391/71 Cele donio Espejel Pérez. 18 de enero de 1972.- Unanimidad de votos Ponente: - Magistrado Juan Díaz Romero. Juicio 115/72 José Diego Cárdenas Fernández. 29 de marzo de 1972 Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Cuauhtémoc-López Sánchez. Juicio 28A/72 Martha Pérez de Viramontes.- 18 de abril de 1972 Unanimidad de votos.- Ponente. Magistrado Manuel Pedroza Cummings.."

Hasta la actualidad, se siguen haciendo actas de visitas domiciliarias - sin dos testigos de asistencia; únicamente va el visitador y ante la negativa del ocupante del lugar visitado de proporcionar testigos, el acta se

levantan con el visitador nada más y lo peor aún se dan casos de que con posterioridad firman testigos de asistencia que no estuvieron presentes.- Lo que hace falta en el caso es una revisión de los manuales de procedimiento y una orden administrativa para que se cumpla con la Ley y se evite el vicio en que ilógicamente se repite el acto ilegal.

En la jurisprudencia número 7 de Salas, publicada en la gaceta oficial de octubre 15 de 1976 aparece:

"...REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO, SON NULAS LAS SANCIONES IMPUESTAS AL PATRÓN POR LA FALTA DEL.- El artículo 422 de la Ley Laboral, se limita a definir el Reglamento Interior de Trabajo y el artículo 424 fracción I, de dicha Ley prevé la formulación del mismo por una comisión mixta integrada por los representantes de trabajadores y del patrón, por lo que resultan ilegales las sanciones impuestas a éste último, por falta de tal Reglamento, ya que la elaboración del mismo no está prevista como una obligación unilateral a su cargo.

Juicio 679/72 Construcciones y promociones de la Peña, S.A. 4 de septiembre de 1972 Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván. Juicio 134/72 Ferretera Linder, S.A. 10 de noviembre de 1972.-Unanimidad de votos Ponente: Magistrados Saturnino Agüero Aguirre. Juicio -- 1308/72 Rufina Zamudio Lagos.- 30 de noviembre de 1972 Unanimidad de votos.- Ponente Magistrado Manuel Pedroza Munnings. Juicio 1799/72 Cía Importadora Morales Zaviñón, S.A. 10. de marzo de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Magistrado Armando Vázquez Galván. Juicio 1867/72 Estacionamientos Gante, S. DE R.L. 7 de marzo de 1973.- Unanimidad de votos.- Ponente: Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Suria..."

A pesar de lo anterior la Dirección General de Trabajo y Previsión So---

cial del Departamento del Distrito Federal continuó sancionando la falta del reglamento interior del trabajo a pesar de que la elaboración del mismo no estaba prevista como una obligación unilateral del patrón, donde resulta ilógico que se continúe repitiendo el acto declarado ilegal en perjuicio de la Ciudadanía, en este caso del patrón.

"...TRANSITO.- IMPROCEDENCIA DE LA MULTA IMPUESTA POR VIOLACION AL REGLAMENTO DE.- Del exámen de la multa reclamada contenida en el Acta de infracción no puede admitirse jurídicamente que se esté ante una resolución fundada en los términos del artículo 16 Constitucional, ya que sólo se señala el artículo 215, capítulo XII del Reglamento de Tránsito y el 175 Fracción III del Grupo Uno sin precisar a que ordenamiento legal o reglamento corresponde, de lo que se desprende que la autoridad omitió fundar su determinación sancionadora, porque aún considerando que estuviera incluido el referido artículo 175, Fracción III del Grupo Uno en el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, el precepto mencionado carece de grupos, omisión que desde luego se traduce en una falta de fundamentación de la resolución impugnada. Juicio 2648/83 Luis Morales Hernández. 23 de junio de 1983 Unanimidad de votos Magistrado Ponente: Lic. Moisés Martínez y Alfonso. Juicio 2817/83.- Enrique García Morales lo. de agosto de 1983.- Unanimidad de votos.- Magistrados Ponente: Lic. Joaquín Rodríguez Lugo. Juicio 3428/83.- Aurelio Chávez Ferrer.- 30 de agosto de 1983.- Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Lic. Moisés Martínez y Alfonso. Juicio 792/84 Armando Guillermo Toroy. 29 de febrero de 1984.- Unanimidad de votos.- Magistrado Ponente: Lic. Maneul Orijel Salazar Juicio 3803/83.- José Francisco Sandoval 4 de octubre de 1983.-Unanimidad de votos Magistrado Ponente: Lic. Ma. Esther Talamantes Perales..."

nuevamente se presenta el ejemplo en que se reiteran los actos administrativos ilegales.

Jurisprudencia No. 16, Sala publicada en la gaceta oficial del 15 de julio de 1986:

"...RECIBOS CONSOLIDADOS.-SON RESOLUCIONES DE AUTORIDAD Y NO SIMPLES RECORDATORIOS DE PAGO.- Los recibos consolidados para el pago de derechos por servicio de agua que emita la Tesorería del Distrito Federal, no pueden considerarse como simples recordatorios de pago sino que sus características tienen la naturaleza de resoluciones definitivas en virtud de que en tales recibos se está determinando la existencia de un crédito fiscal en cantidad líquida. Juicio 399/79, RAUL RODRIGUEZ LOBATO, 12 de marzo de 1979. Unanimidad de votos, Magistrado Ponente: Moisés Martínez y Alfonso, Juicio 2317/79, LEONOR BRITZ TREVIÑO DE LOPEZ, 18 de julio de 1979. Unanimidad de votos, Magistrados Ponente: Joaquín Rodríguez Lugo.- Juicio 3465/79, MARTIN VIDAROS CRUZ, 17 de junio de 1989. Unanimidad de votos, Magistrado Ponente: Gabriel Oscar Valdés Flores. Juicio 4732/84 - BERNARDO GARCIA PAREDES, 29 de agosto de 1984, unanimidad de votos, Magistrado Ponente: Manuel Orjuel Salazar. Juicio 19/86 ESTHER GARCIA SANCHEZ DE LOPEZ, 6 de febrero de 1986, unanimidad de votos, Magistrado ponente: Victoria Eugenia Quiróz de Carrillo..."

La Tesorería del Distrito Federal continúa considerando los recibos consolidados en donde se hace saber el adeudo del contribuyente, los recargos y gastos de ejecución, sin fundamentar y motivar el crédito fiscal.

Otra ejemplarización de lo que estamos manifestando es la siguiente jurisprudencia, que le corresponde el No. 17 de Sala, publicada en la gaceta

ta oficial del 15 de julio de 1986.

"...SANCION MINIMO Y MAXIMO.- Las autoridades para imponer multas por violación del Reglamento General para Establecimientos Mercantiles y Espectáculos Públicos deben cumplir con lo establecido por el artículo 34 de dicho Reglamento, fijando la sanción entre el mínimo y máximo tomando en consideración la gravedad de la infracción, las condiciones económicas y el grupo al que pertenezca. Juicio No. I 1722/84 SERGIO ABREU ACOSTA, 30 de abril de 1984, por unanimidad de votos. Magistrado Manuel Orijel Salazar. Juicio No. I-1772/84 MARIA TERESA LICEAGA AYALA, 30 de abril de 1984, por unanimidad de votos, Magistrado Manuel Orijel Salazar Juicio No. III-1947/84 ARTURO ESCAMILLA HERRES, 24 de abril de 1984, por unanimidad de votos. Magistrado Joaquín Rodríguez Lugo. Juicio No. II-4675/84, ALBERTO RUEDA MARQUEZ, 31 de agosto de 1984, por unanimidad de votos, Magistrado Gabriel Oscar Valdés Flores. Juicio No. 5551/84, GABRIEL CABRERA GALINDO, 10 de octubre de 1984, por unanimidad de votos. - Magistrado Antonio Casas Cadena..."

Para la determinación de la sanción económica, las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal olvida motivar correctamente la multa y no consideran para su imposición la gravedad de la infracción ni las condiciones económicas del sancionado para determinar entre lo máximo y lo mínimo.

Muchos casos podríamos presentar en el sentido de que las autoridades administrativas, continúan repitiendo los actos administrativos que en esencia han sido declarados nulos; es decir las sentencias del Tribunal de lo Contencioso no han tenido obligatoriedad del procedimiento adminis

trativo resultando para la sociedad letra muerta pues, a pesar de - que se ha señalado constantemente que determinado acto es nulo por carecer de terminados elementos que afecta a la parte actora, no se a recogido a la fecha en beneficio de un mundo de derecho.

III) 8.- OBLIGATORIEDAD PARA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Siendo de un mismo origen el Tribunal de lo Contencioso Administrativo - que en última instancia es parte del Poder Ejecutivo o de las autoridades emanadas del Poder Ejecutivo Federal y los actos administrativos son también consecuencia de una autoridad delegada y en conclusión parten - del mismo concepto de que los actos administrativos deben dictarse dentro de un estricto cuadro de legalidad para no afectar o violar las garantías individuales de las personas, protegidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puesto que como ya hemos visto, - el acto administrativo dejó de ser una actividad arbitraria y altamente-discrecional de quien detenta el Poder Ejecutivo para ceñirse a la norma jurídica que prevé el caso, consideramos que el Departamento del Distrito Federal, específicamente todas las autoridades del Poder Ejecutivo - que tiene autoridad delegada están obligadas a respetar cumplir y ajustar su procedimiento administrativo a la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por disposición de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, esté esta dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, para organizarse, pero, la jurisprudencia sólo le obliga en los términos del título cuarto del capítulo XI de la Ley de la Materia y se refiere la obligatoriedad para las Salas que lo integran y no trata en forma alguna de - transforma o influir en las diversas autoridades administrativas para - que, cuando menos no se violen las garantías individuales en los actos - administrativos que se detecta dentro de los juicios. Las autoridades ad ministrativas al emitir el acto administrativo en particular que puede - afectar a particulares, en ocasiones es una franca violación o conculcación de las garantías individuales y en esos precisos caso el Poder Ejecutivo que en última instancia es un sólo, debe automejorarse, auto-per-

feccionarse en beneficio del derecho, de la seguridad y del orden jurídico, pues no es justo que sólo se vean beneficiados de que no se les violen sus garantías individuales a aquellos que hicieron valer el juicio de nulidad, pues detectada la violación, debe exigirse que el acto administrativo, no conculque la normatividad que protege las garantías individuales que es el mínimo de derechos de los ciudadanos y es precisamente las autoridades derivadas del ejecutivo quienes deben proteger el goce de ese mínimo de garantías individuales que es el mínimo de derecho de los ciudadanos y es precisamente las autoridades derivadas del ejecutivo quienes deben proteger el goce de ese mínimo de garantías individuales frente al Estado.

Si precisamente el Tribunal de lo contencioso Administrativo es una respuesta a las necesidades de revisión de los actos administrativos que afectan a personas, y hasta estas fechas resuelven sin facultades de ejecución, debe adelantar, mejorarse las metas para lograr que los diversos funcionarios del ejecutivo siempre cumplan el mínimo de respeto que son las garantías individuales.

III) 10.- SISTEMA REITERATIVO DE LAS AUTORIDADES TRIBUTARIAS.

La Tesorería del Distrito Federal sigue considerando los recibos consolidados como meros recordatorios y no los funda y motiva a pesar de las jurisprudencias del Tribunal que sí los considera como resoluciones de auto ridad; lo mismo sucede en los avalúos, determinaciones de impuestos, mandamiento de ejecución fiscal, procedimientos de remates, etc. en en todos se olvida de motivar y fundamentar el acto llegando inclusive a tener ma nuales preestablecidos para resolver los recursos con un criterio estadis ta con menoscabo de las garantías individuales, situación que no es expli cable en un mundo de derecho.

A la falta de justificación jurídica, se acumula fallas técnicas por falta de capacitación, preparación o disciplina de las personas que elaboran en ella, pues no hay contribuyente del Distrito Federal que no se queje de que alguna vez le llegó alguna liquidación de impuestos y derechos por - servicio de agua con una multiplicación de liquidación del bimestre anterior, se da el caso de que alguna persona que pagaba \$2,000.00 de prome--
dio de derecho por servicio de agua, de pronto aparece debiendo - - - -
\$2'000,000.00 por el bimestre en liquidación debido a errores técnicos no saneados a tiempo; se evidencia que falta una Institución o Dependencia - o Coordinación que trate de corregir los errores en que se incurren en - la Tesorería del Distrito Federal; además de las violaciones a las garantías individuales que se presenten, se afecta la economía del contribuyen
te con sanciones, impuestos y derechos mal emitidos con errores técnicos-
que en última instancia causan daños económicos, molestias y presiones -
psicológicas al ver comprometido el patrimonio por errores técnicos o ne-
gliencia.

La Tesorería del Distrito Federal, es reiterativa en los actos administra
tivos que han sido considerados y declarados nulos por falta de motiva-

ción y fundamentación o por ser conculcatorio de las garantías individuales e inclusive se emiten en imprenta para todo el Distrito Federal y en la actualidad por computadora, cayendo de igual manera en los vicios ya señalados.

C A P Í T U L O I V

IV CREACION DE UNA COORDINACION DE REVISION DE LEGALIDAD ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS FISCALES Y NO FISCALES A NIVEL LOCAL.

IV) 1.- Coordinación con la Dirección General de Asuntos Legales del Departamento del Distrito Federal.

Es necesaria la creación de una Institución o Dependencia Coordinadora - que incluya distintas Direcciones o Departamentos Jurídicos que revisen - la Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ponga atención en aquellos actos administrativos francamente violatorios de las garantías constitucionales, que sean actos ilegales, arbitrarios, con absoluto olvido de las normas que debieran fundamentarlos o francamente violatorios de ellas. Desde luego debe intervenir en dicha coordinación un - técnico jurídico.

Dirección General Jurídica de Gobierno. Esta Dirección es la representante jurídica del Departamento del Distrito Federal y tiene conocimiento de las diversas demandas y además tiene la representación jurídica del Jefe - del Departamento del Distrito Federal y puede representar los intereses - de las Delegaciones Políticas que integran el Departamento del Distrito Federal y las Direcciones Generales de acuerdo con el Reglamento

Y además llevaría la política del Jefe del Departamento.

IV) 2.- LA COMISION COORDINADORA TENDRIA TAMBIEN QUE ESTAR REPRESENTADA POR EL PROCURADOR FISCAL DEL DISTRITO FEDERAL.

La razón de la presencia del Procurador Fiscal del Distrito Federal, se debe a que la Tesorería del Distrito Federal genera muchos actos administrativos que pueden afectar las personas físicas y morales y es una Dependencia que tiene muchos juicios ante el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo en el Distrito Federal y es también quien más pierde porque sus actos son ilegales y violatorios de las garantías individuales; repite los actos similares a los anulados en diversos juicios, haciendo negatoria la acción del tribunal al volverse a emitir actos administrativos arbitrarios e ilegales. El Procurador Fiscal entre sus diversas funciones señaladas en el Reglamento de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, está la de procurar la mayor legalidad de los diversos actos administrativos y que no se conculque las garantías individuales; en la realidad la Tesorería del Distrito Federal continúa emitiendo actos administrativos y resoluciones ilegales que sistemáticamente son anulados, llegando incluso a manejar impelería ya impresa tanto en las demandas -- planteadas por conducto del defensor comisionado por el tribunal como lo estatuye el Artículo 51 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

"...ART. 51.- Las formas impresas de demanda se proporcionarán por el -- Tribunal el que tendrá personal suficiente para llenarlas con los datos que les proporcionen los interesados y con los que obtengan al informarse, aún telefónicamente con las autoridades del Departamento del Distrito Federal a cuya área de atribuciones corresponda la materia del acto -- impugnado. Estos servicios serán gratuitos, así como los del defensor comisionado por el Tribunal..."

La razón de que las demandas ya estén impresas es porque los actos cuyas nulidades se han solicitado son idénticos y las sentencias también son -

similares porque el procedimiento que se siguió ante la autoridad administrativa responsable del acto ilegal, se repitió en innumerables ocasiones, por lo que hasta ese órgano tiene que ajustarse al procedimiento administrativo reiterativo.

IV) 3.- **FORMATOS PARA LA MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO, CONDICIONADO A LA APLICACION ESTRICTA DE LA LEY AL CASO CONCRETO, ARRIBA EN LA DESCRIPCION DE ORIGEN, CAUSA, RAZONAMIENTO Y EN EL CASO FISCAL EN TASA, TARIFA, BASE, SUJETO Y OBJETO.**

Lo anterior se refiere al hecho de que las diversas oficinas que integran la Dirección General de la Tesorería del Distrito Federal, tienen los formatos de las diversas resoluciones, actos administrativos, fases del procedimiento, impreso de tal forma que la fundamentación no está debidamente razonada y adaptada al caso concreto y la motivación utilizan expresiones que no explican (del, de, etc.) sin que presente un Código de abreviaturas o de fórmulas como las utilizadas en la determinación de los créditos fiscales de predial y derecho por servicio de agua para que sea legible; además no se hace relación sucinta ni razonamiento ni consideraciones para llegar a motivar la razón del crédito fiscal que se determina, -dejando claramente incertidumbre al contribuyente.

El Gobierno Federal ha manifestado una fuerte inquietud por cuidar la corrupción ha creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para vigilar los manejos de los servidores Públicos como lo dice José Trinidad Laz Cárdenas en la parte introductiva de su obra "La Contraloría y el Control Interno en México": que se refiere (1). Sostiene José Trinidad Laz Cárdenas: ⁽⁴⁷⁾ "... Hablar de la historia de la Contraloría y del Control interno en México es referirnos desde luego a los antecedentes - que sobre el control interno del Ejecutivo han existido a través de nuestro devenir histórico; es tratar de comprender lo que constituyen actualmente nuestros sistemas de control a través del conocimiento de los diversos medios, órganos y sistemas que han existido para la vigilancia y regulación de las múltiples fases de la Administración Pública. La historia - del control interno en México debe abarcar no sólo el conocimiento directo de los antecedentes inmediatos de la Secretaría de Contraloría General de la Federación sino todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes

(47) *Ibid.* José Trinidad Laz Cárdenas "La Contraloría y el Control Interno en México". Fondo de Cultura Económica 1987.

épocas han tenido a su cargo esta función del Estado, aunque desde el punto de vista específico del control preventivo y no del control posterior, pues la investigación y desarrollo de este último asumiría otro aspecto de la historia del país; desde los antiguos Tribunales de Cuentas del Derecho Indiano hasta la Constitución y funcionamiento de la actual-Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados.- La historia del control preventivo, del control interno de la administración o del autocontrol del Poder Ejecutivo entraña pues el conocimiento de las facultades, funciones y resultados de su desempeño, de aquellos que han tenido a su cargo el ejercicio del control desde los calpixque y el Cihuacóatl de nuestra civilización azteca hasta los comisarios público., delegados de Contraloría en el sector público, contralores internos de Dependencias y entidades, y unidades administrativas que integran la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Se ha dicho que " La formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues su olvido podría hacernos sentir sobrepuestos en nuestra misma Patria, por ello, la mejor manera de entender las razones de la existencia de nuestras actuales Instituciones administrativas y legales sobre el control interno es conocer adecuadamente los antecedentes y evolución de las que les han precedido, ya que tales instituciones no surgen espontáneamente sino como fenómenos sociales, y siempre son consecuencia de las necesidades los pueblos y de su desarrollo..."

Para el perfil de la Contraloría haciendo un estudio de las funciones que se le encomiendan, he investigado desde los tiempos prehispánicos los antecedentes remotos del bien protegido por la Contraloría hasta nuestros días. La Contraloría se preocupa especialmente en la vigilancia

de los pasos admitidos en la administración pública; planeación, programación y presupuestación, financiamiento, organización integración o procuración dirección y control y evaluación, vigilando y evaluando los ingresos, gastos y recursos y obligaciones del Estado, con el objeto de que - su administración se efectúe con estricto apego a las leyes y dentro de los parametros de economía, eficiencia, eficacia y honradez, optimizándose se mediante su integración de un sólo instrumento del Ejecutivo Federal, evaluando y controlando los medios preventivos para evitar la corrupción dentro de la Administración pública, ayudando a planear con un control - interno, procurando que se abandonen sistemas caducos de vigilancia y de control orientando programas prioritarios y vitales sin detrimento de la función pública como lo propone el Artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Esta labor de modernización, de renovación de adaptación jurídica para - perfeccionar la administración pública en general resulta claudicante en la filosofía de la reforma administrativa si en el impulso renovador, - previsor, modernización y eficiente no se crea una institución coordinadora con bases estrictamente jurídicas que tengan como bien protegido la legalidad del acto administrativo, desterrando como vicios el acto arbitrario y violatorio de las garantías individuales.

No pretendemos la creación de una Secretaría de Coordinación Jurídica pero si, una entidad coordinadora que haga posible una modificación y adaptación de los actos administrativos dentro del cause que ordenan las Leyes de la materia, con cuidado absoluto de no afectar las garantías individuales tanto en la forma como en el fondo de cada acto administrativo-determinante y afectante de personas físicas o morales. Los diversos Tri

bunales Contencioso Administrativo creados con el propósito de revisar - la legalidad del acto administrativo, les falta la posibilidad de hacer obligatoria su determinación y sobre todo, coadyuvar con el propio Poder Ejecutivo de quien en última instancia depende para lograr un acto administrativo bien motivado y fundado, que respete la Constitución en beneficio de los ciudadanos y se persiga el acto arbitrario e ilegal hasta - su mínima expresión; para ello tendría que auxiliarse, además de la jurisprudencia de los Tribunales Fiscal de la Federación y Contencioso Administrativo de la Jurisprudencia Federal de los Tribunales Colegiados - de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo así se hará posible dentro de la labor renovadora y modernizante del actual Gobierno.

Mucho importa la presencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pero esta hecha propiamente para labores contables de auditoría y de vigilancia, no incluye una protección jurídica aplicando correctamente las leyes al caso concreto, un razonamiento lógico jurídico con la preocupación de respetar las garantías individuales y la constitución, marcando claramente el ámbito jurídico de cada autoridad, salvando las Dependencias Administrativas de los vicios de procedimiento que por años han prevalecido a pesar de que las diversas autoridades jurisdiccionales competentes han declarado nulo el acto y ello es mediante una revisión constante de los manuales de funciones, para que éstas sean las que realmente le corresponden al órgano administrativo en cuestión; asimismo también debe revisarle al manual de procedimiento de cada Dependencia a fondo para ajustarlo a la jurisprudencia emanada principalmente de los - Tribunales Contenciosos.

C A P I T U L O V

V.- LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, RESPECTO A LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES QUE AFECTA LA ESFERA JURIDICA DEL CONTRIBUYENTE.

V) 1.- PROTECCION PATERNAL AL PARTICULAR.-

En el reglamento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del -- Distrito Federal en el capítulo décimo" de la Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas" se habla de un coordinador y defensores en donde se exige que sea abogado, además de asesores que tienen como función prestar a los particulares servicios en forma gratuita, para proporcionarles defensoría preferentemente a personas de escasos recursos llevan do cada negocio desde la formulación de la demanda, procedimiento en el Juicio hasta su total resolución y pudiendo interponer recursos sin dar le la posibilidad de intervenir el juicio de amparo.

Todo ello demuestra que hay una protección paternalista para la persona física y sobre todo para aquellos que por su situación económica no pueden en forma privada contratar un abogado lo que pone en evidencia que los actos ilegales y violatorios de la Constitución, son constantes y - en última instancia, como meta mediata debe ser la protección de la legalidad del acto administrativo más que por un proteccionismo paternalista pues debe preverse la no realización de actos ilegales, arbitrarios, violatorios de la constitución.

V) 2.- DETRIMENTO DEL PRESUPUESTO PUBLICO

Con el sistema que a estado rigiendo de una autoridad administrativa emitir resoluciones, actos administrativo que afecta a las personas fisicas y morales, emitiendo esos actos sistematicamente en arbitraria y legal, - violatoria de la Constitucion en el caso de los impuestos y derechos, no-son equitativos ni distributivos como lo ordena el articulo de la constitucion, y una autoridad jurisdiccional que en forma paralela funciona despues de haber emergido del mismo poder ejecutivo federal, y que debe ser incluido en esa coordinacion administrativa para la legalidad de los actos administrativo, lo que da lugar a perdidas economicas con las anulaciones de los actos administrativos, perdida de tiempo hora hombre, documentacion, papeleria, molestias a las personas y sobre todo el presupuesto publico se ve fuertemente engrosado por una serie de actos que no debieran haberse emitido porque van a ser anulados por el Tribunal.

La burocracia tiende a crecer con toda esa serie de actos ilegales que no debieron haber existido lo que hace necesaria una interrelación entre el Tribunal de lo Contencioso y las diversas autoridades administrativas generadoras de los actos administrativos sujetos a contención, saneando así el servicio público, burocrático en beneficio de la sociedad.

V) 3.- NUEVOS FORMATOS PARA EVITAR FALLAS EN EL PAGO DE LOS IMPUESTOS LOCALES Y EN LOS DIVERSOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Los formatos que se han utilizado las diversas oficinas que integran el servicio administrativo del Departamento del Distrito Federal, en muchos-casos o casi en su totalidad se han visto afectados por nulidad declarada por el Tribunal de lo Contencioso por falta de motivación y fundamentación; los formatos que se han estado utilizando, han sido ideados en forma unilateral por las oficinas administrativas que preparan el procedimiento para en última instancia, emitir el acto administrativo determinante que afecta a particulares. Se hace necesaria una revisión de todos los procedimientos para detectar violaciones a la Constitución, actor arbitrarios e ilegales.

Lo anterior se logrará con un estricto apego a la técnica jurídica y un cuidado para no violar la Constitución debiéndose exigir a los diversos funcionarios ese celo para evitar los actos arbitrarios y la expresión viciada "La Ley se hizo para violarla". Lo anterior tendrá que llevarse a efecto con un cuerpo colegiado integrado por representantes de oficinas jurídicas y especialistas en procedimientos administrativos que hagan efectivas las jurisprudencias y tesis del Tribunal Contencioso Administrativo buscando una adaptación de los diversos actos administrativos en beneficio de la Constitución, la legalidad y el respeto a las normas fundamentales.

El principal problema que se les presenta las Autoridades Administrativas radica en que para motivar y fundamentar correctamente un determinado acto administrativo, tendrían que formular la resolución en varias fojas que serían demasiado para la repetición constante de esos actos administrativos como son multas, autorizaciones, negativas, determinación de impuestos, liquidaciones etc., lo que viene siendo un problema secundario -

de economía, siendo más necesario el respeto a nuestra Carta Magna y que en los manuales tanto de funciones como de procedimientos se vayan señalando pasos en estricto cumplimiento jurídico.

Si en la redacción de un convenio o contrato de la vida privada vemos una serie de cláusulas y antecedentes para aclarar y precisar determinados actos, teniendo cuidado en despejar el acto fundamental que se está conviniendo, acordando en forma bilateral; como ejemplos se pueden citar aperturas de cuentas, financiamientos, contratos de fianza, contratos de arrendamiento, contrato de prestación de servicios, escrituras sobre propiedad, usufructo, etc. No hay explicación válida que justifique la motivación y fundamentación de actos administrativos simplificado de tal forma que resultan inmotivados e infundamentados, sólo así se podrá evolucionar a un Estado de Derecho que es la voluntad del Ejecutivo que históricamente nos rige así lo sostiene el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza, en su ponencia presentada ante la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado en el mes de agosto de 1987, denominada las jornadas jurídicas nacionales; la ponencia se denominó Nuevo Marco Jurídico de la Administración Pública Federal y declaró ⁽⁴⁸⁾ "El presidente se señaló reiterativamente que la gestión a su cargo debe desarrollarse en un estricto estado de derecho. Por ende no podría ser ajeno al correcto y eficiente ejercicio de las funciones el tratar de adecuar el orden jurídico para proporcionar a la Administración Pública, en la cualidad de sus ámbitos, órganos y funciones, un congruente marco de legalidad. Si es obligado pensar que el desempeño de las funciones, el ejercicio de las potestades de la Administración, debe ser eficiente no lo es menos que este obrar público debe efectuarse bajo una absoluta legalidad. La legitimidad de las acciones de un régimen es elemento coordinante de su-

(48) Ibid "Jornadas Jurídicas Nacionales" Ver. Ignacio Pichardo Pagaza.

firmeza y seguridad..."

Lo anterior nos hace recordar lo manifestado por Forsthof Ernst:⁽⁴⁹⁾

"...Desde comienzos del estado de derecho, es decir, desde mediados del siglo último poco más o menos, la Administración es una actividad regulada jurídicamente, en la ejecución de leyes y demás preceptos jurídicos y en este sentido guarda una cierta semejanza con la actividad judicial. Su diferencia de esta última consistirá, según formulación de Stahi, muy repetida después, en que para la justicia del derecho es fin en si mismo, - mientras que para la Administración es, en cambio, tan sólo un límite del obrar permitido..."

Lo anterior también lo ratifica Jose Luis Villar Palasi:⁽⁵⁰⁾ "...Administración Pública sería la actividad del Estado bajo la Ley para el cumplimiento de sus fines. Esta destinación, efectivamente utilizable, viene a significar lo siguiente: para la función judicial, la Ley el cumplimiento de la Ley es fundamentalmente el fin esencial de dicha función. Para la actividad administrativa, la Ley es sólo el límite de la actuación válida... La administración Pública es, en efecto, titular de potestades; está regida por el principio de legalidad..."

(49) *Ibid.* Forsthof Ernst "Tratado de Derecho Administrativo"

Instituto de Estudios Político Madrid 1958, Pág. 14

(50) *Idem.*

CONCLUSIONES

Es un hecho que el acto administrativo emanado del Poder Ejecutivo Local del Departamento del Distrito Federal, en sus diversas manifestaciones, - adolecen de violaciones de fondo y forma por la falta de motivación y - fundamentación, constituyendo verdaderas manifestaciones de arbitrariedad - ilegalidad, que da la idea de un total olvido de las normas jurídicas o - desconocimiento de ellas, emitiéndose el acto administrativo como una me - ra voluntad unilateral sin importar la estructura jurídica de protección a las personas.

Hay una anarquía para la motivación y fundamentación de los actos admi - nistrativos que demuestra un desinterés en que esos actos esten integra - dos en un mundo de Derecho. Los diversos manuales administrativos que - en últimos años se han estado emitiendo (antiguamente no se hacía), cons - tituyen un avance a la seguridad jurídica y una protección al acto admi - nistrativo sólo que, en su redacción no han intervenido técnicos jurídi - cos, que se inspiran en las diversas jurisprudencias de autoridades ju - risdictionales.

Se hace necesaria una medida que acabe con la burla al parecer de las di - versas resoluciones jurisdiccionales, pero desde luego, de los Tribuna - les Contenciosos, Administrativos especialmente el Tribunal Contencioso - Administrativo del Departamento del Distrito Federal, pues fué creado co - mo una defensa para los ciudadanos frente al acto arbitrario e ilegal de las autoridades administrativas.

El poder Ejecutivo en este momento histórico se ha preocupado especial - mente frente a la madurez cívica de los ciudadanos, ahí creando poco a - poco un Estado de Derecho, dando lugar a la creación de una Secretaría -

de Contraloría olvidándose que no únicamente importa lo contable sino -- también la vigilancia del respecto a la norma jurídica y a las garantías -- individuales, consignadas por la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.

En consideración a lo anterior debe crearse un cuerpo colegiado integra-- do por las distintas oficinas legales que integran el servicio público ad-- ministrativo del Departamento del Distrito Federal, incluyendo la Procura-- duría Fiscal del Distrito Federal y la Secretaría General de Compilación-- y Difusión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito fe-- deral, así como a la Sala Superior pues no hay cruce o choque de poderes-- ya que todas las autoridades ubicadas en última instancia pertenecen al - Poder Ejecutivo.

Esta autoridad coordinadora tendría una reunión mensual para determinar - aquellos actos administrativos que deban ser estructurados para darles - una motivación y fundamentación adecuada

Cada Dependencia llevaría sus ponencias para someterlas a consideración - de la coordinación.

Los estudios necesarios para estructurar el procedimiento en principio - estarían a cargo de la oficina legal de la Dependencia que corresponda; - lo anterior sin perjuicio de que la comisión coordinadora, al recibir el - estudio correspondiente, pueda en ese momento hacer los cambios o la es-- tructuración para ajustarla a derecho.

Las resoluciones tendrían que tomarse por mayoría, presentadas por el Se-- cretario de la Coordinación y en caso de autoridad no cumpla presentando--

procedimiento adecuado para el acto administrativo podrá la Secretaría formular un proyecto para su discusión. (no habría invasión de facultades porque en casos extremos se tomaría la decisión del Jefe del Departamento del Distrito Federal) las resoluciones de la Coordinación tendrían que ser de carácter obligatorio para la Dependencia examinada, estructurando inclusive el manual de procedimiento o de funciones, pues el Poder Ejecutivo Local es una misma Institución.

Para lograr la obligatoriedad de las resoluciones de la Coordinación, deberá publicarse en la gaceta oficial del Distrito Federal con autorización del Jefe del Departamento del Distrito Federal y visto bueno de la Dirección General afectada. La Dirección General afectada tendrá a la vista un mes el proyecto de modificación ya aprobado por la Coordinación, pudiendo hacer las modificaciones que considere al proyecto, volviendo a la Coordinación para su estudio y decisión final. Si la Dirección General no presenta ninguna observación al Estudio acordado por la Coordinación declarar aprobado y ordenará su publicación en la gaceta oficial.

La Coordinación tendrá un carácter activo de constante adaptación a las normas y a la jurisprudencia y a las ejecutorias, con facultades para modificar el manual de procedimientos con audiencia de la Dirección General afectada; en caso de inconformidad de la Dependencia, podrá someterse en segunda instancia al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Si hay franca rebeldía de la autoridad emisora del acto administrativo, cuestionado, la Coordinación podrá imponer medidas disciplinarias de amonestación, suspensión o de restitución, de conformidad con la Ley Federal de responsabilidad de los Servidores Públicos (artículos 47, 53, 54, 56).

La Coordinación para la protección de la legalidad y constitucionalidad del acto administrativo es una necesidad de nuestro mundo moderno que de be dejar a un lado las susceptibilidades y arbitrariedades de las autoridades administrativas que se haga posible la vivencia en un mundo de derecho, pues la Nación Mexicana a evolucionado y madurado lo suficiente para impedir que se siga comitiendo y repetiendo los actos ilegales e inconstitucionales a pesar de que son conocidos y señalados en la actividad pública.

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

- Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa México, 1983.
- Burnoa Ignacio "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, México, -- 1987.
- Cormenin de M. "La Jurisdicción Administrativa", Editorial Nueva Imagen - México 1962.
- Coviello Nicolás "Doctrina del Derecho Civil", Editorial Porrúa México, -- 1983.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 4 de febrero de 1971, - Talleres Gráficos de la Nación.
- Diez María Manuel "Derecho Administrativo" Editorial Omeba 1965.
- Diccionario de Derecho Procesal Civil" Editorial Porrúa, México 1970.
- Diccionario de Derecho. Autor: Pina Vara. Editorial Porrúa, 1986.
- Djuvara Droit Traditionnel Et. Droit Positif, Recueil Gely 1969.
- García Maynez. "Introducción al Estudio del Derecho" Editorial Porrúa -- México 1980.
- Gabino Fraga. "Derecho Administrativo" , Editorial Porrúa México 1984.
- González Pérez Jesús. "Derecho Administrativo" Procesal. Editorial Porrúa México 1986.

González Uribe Héctor. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa México 1973.

Hernández Octavio. "Teoría Política en México". Editorial Porrúa, México-1973.

Jurisprudencia Administrativa correspondiente a los años de 1917-1975. México 1982.

Lares Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo". Editorial U.N.A.M. México 1983 .

Manual de sustanciación y Resolución a los Recursos Administrativos (Tesorería del Departamento del Distrito Federal). Talleres Gráficos de la - Nación).

Marga Dant S. Guillermo F. "Derecho Romano" Editorial Porrúa, México 1971.

Nava Negrete Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo" Editorial Porrúa México 1959.

Omaha Enciclopedia Jurídica. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos - Aires 1986.

Palomar de Miquel Juan . "Diccionarios para Juristas". Editorial Mayo, -- México 1981.

Pirenne Jacks. "Historia Universal". Editorial Exito. España 1972 .

Porrúa Pérez Francisco. "Teoría del Estado" Editorial Porrúa 1960.

Randolph Brewer-Carías Allan "Las condiciones de Recurribilidad en los - actos administrativos en al Vía Contencioso Administrativo del sistema - Venezolano" Editorial Instituto de Estudios de Administración. Madrid - 1969.

Recasens Siches Luis. "Sociología" Editorial Porrúa 1976.

Royo Villanoba. "El Derecho Administrativo". Editorial Porrúa 1980.

Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa 1968.

Sorria Felix. "Derecho Administrativo". Editorial Assandro, Argentina 1962.

Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales de México" Editorial Porrúa 1982.

Trinidad Laz Cárdenas. "La Contraloría y el Control Interno" Fondo - de Cultura Económica México 1987.

Toro Olivero Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa México 1980.

Uribe González Héctor. "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa, México 1973.

Vázquez Galván Armando y García Silva Agustín. "El Tribunal de lo Contencioso en el Distrito Federal" Editorial Orto, México 1977.

Zanobini. "Teoría de la Causa" Editorial Porrúa 1987.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Jurisprudencia y Tesis emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Jurisprudencia y Tesis emitida por el Tribunal Fiscal de lo Contencioso en el Distrito Federal.