

308909
12
2eje.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA U. N. A. M.



**"LA IMPORTANCIA DE LA EXISTENCIA
DE UN CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"**

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA TERESA COUTIÑO DE LA TORRE
DIRECTOR DE TESIS:
DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS A DIOS, POR DARME LA VIDA.

**GRACIAS A MIS PADRES, POR SU AMOR, COMPRENSION,
EJEMPLO Y POR SER LAS PERSONAS A QUIENES LES DEBO
TODO LO QUE SOY.**

GRACIAS A DORIS, TOÑO Y ALEJANDRO, POR SU APOYO.

GRACIAS AL DR. GUERRERO, POR SU DEDICACION.

GRACIAS A LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA.

**GRACIAS A JUAN CARLOS POR SER MI AMIGO, MI
COMPAÑERO Y POR ESTAR SIEMPRE A MI LADO, EN POCAS
PALABRAS, POR SIGNIFICAR TODO PARA MI.**

INDICE

| | |
|--------------------|---|
| INTRODUCCION | i |
|--------------------|---|

CAPITULO I ACTO ADMINISTRATIVO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1. LA TEORIA GENERAL DEL ACTO JURIDICO | 1 |
| 1.2. DIFERENCIA ENTRE HECHO Y ACTO JURIDICO | 2 |
| 1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESPECIE DEL ACTO JURIDICO | 3 |
| 1.4. DIVERGENCIAS EN LA DOCTRINA PARA ESTABLECER EL CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 3 |
| 1.5. CONCEPTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 3 |
| 1.6. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 6 |
| 1.7. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 9 |
| 1.8. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 11 |
| 1.9. LA FALTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION | 13 |
| 1.10. EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 14 |

| | | |
|-------|------------------------------------------------|----|
| 1.11. | CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 14 |
| 1.12. | EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 15 |

CAPITULO II
LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS
ANTECEDENTES HISTORICOS

| | | |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. | CULTURA NAHUATLACA | |
| 2.1.1. | LOS AZTECAS | 23 |
| 2.1.2. | ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA | 25 |
| 2.1.3. | ORGANIZACION JUDICIAL | 27 |
| 2.1.4. | ORGANIZACION TRIBUTARIA | 30 |
| 2.2. | EPOCA COLONIAL | |
| 2.2.1. | LA CONQUISTA | 31 |
| 2.2.2. | JUSTICIA EN EL AMBITO TRIBUTARIO | 32 |
| 2.2.3. | LA AUDIENCIA | 32 |
| 2.2.4. | EL VIRREY | 33 |
| 2.2.5. | LA CASA DE CONTRATACION DE SEVILLA | 34 |
| 2.2.6. | EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS | 34 |
| 2.2.7. | ORDENANZAS DE INTENDENTES | 35 |
| 2.3. | MEXICO INDEPENDIENTE | |
| 2.3.1. | CONSTITUCION DE APATZINGAN | 35 |
| 2.3.2. | CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ | 36 |
| 2.3.3. | CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824 | 36 |
| 2.3.4. | BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836 | 37 |
| 2.3.5. | BASES ORGANICAS DE 1843 | 39 |

| | | |
|---------|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.6. | ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847 | 39 |
| 2.3.7. | BASE PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DE 22 DE ABRIL DE 1852 | 39 |
| 2.3.8. | REVOLUCION DE AYUTLA | 42 |
| 2.3.9. | EL IMPERIO | 42 |
| 2.3.10. | LA CONSTITUCION DE 1857 Y LA DE 1917 | 43 |
| 2.4. | EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION | 49 |

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. | DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO | 52 |
| 3.2. | CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO | 53 |
| 3.3. | EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL | 54 |
| 3.4. | CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL PROCEDIMIENTO EXTERNO Y FORMALIDADES CONSTITUCIONALES | 56 |
| 3.5. | EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA | 58 |
| 3.6. | ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO | 59 |
| 3.7. | LA UNIDAD PROCESAL | 60 |

| | | |
|-------|----------------------------------------------|----|
| 3.8. | LA RAZONES DE LA UNIDAD PROCESAL | 60 |
| 3.9. | LOS CONCEPTOS PROCESALES GENERALES | 62 |
| 3.10. | LOS PRINCIPIOS PROCESALES | 66 |
| 3.11. | FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO | 67 |
| 3.12. | LA NOTIFICACION Y SUS EFECTOS | 68 |

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

| | | |
|------|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. | ANTECEDENTES | 70 |
| 4.2. | NATURALEZA JURIDICA | 86 |
| 4.3. | ORGANIZACION INTERNA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION | 87 |
| 4.4. | EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO ADMINISTRATIVO DE CARACTER FISCAL | 95 |

CAPITULO V

FIGURAS PROCESALES ADMINISTRATIVAS AFINES AL PROCESO CIVIL

| | | |
|------|-------------------------------|----|
| 5.1. | PARTES EN EL JUICIO | 99 |
|------|-------------------------------|----|

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------|-----|
| 5.2. | LA DEMANDA | 101 |
| 5.3. | REQUISITOS DE LA DEMANDA | 102 |
| 5.4. | DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑAR A LA DEMANDA | 104 |
| 5.5. | PRESENTACION DE LA DEMANDA | 105 |
| 5.6. | CONTESTACION DE LA DEMANDA | 107 |
| 5.7. | LAS PRUEBAS | 108 |
| 5.8. | AMPLIACION DE LA DEMANDA | 110 |
| 5.9. | ALEGATOS | 111 |
| 5.10. | LA SENTENCIA | 112 |

**CAPITULO VI
PROPUESTA DEL CODIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

| | |
|------------------------|-----|
| INTRODUCCION | 113 |
|------------------------|-----|

| | |
|--------------------------------------------------------|-----|
| CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES | 114 |
|--------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------------------|-----|
| CAPITULO II DE LA DEMANDA | 118 |
|-----------------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------------------------|-----|
| CAPITULO III | |
| DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA | 121 |
| CAPITULO IV | |
| DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO . . | 123 |
| CAPITULO V | |
| DE LOS IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS | 124 |
| CAPITULO VI | |
| DE LAS PRUEBAS | 125 |
| CAPITULO VII | |
| DEL OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PRUEBAS | 127 |
| CAPITULO VIII | |
| DEL CIERRE DE LA INSTRUCCION | 130 |
| CAPITULO IX | |
| DE LA SENTENCIA | 130 |

| | |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| CAPITULO VII | |
| LA INCORPORACION DEL TRIBUNAL FEDERAL | |
| ADMINISTRATIVO EN LA PIRAMIDE JERARQUICA | |
| DEL PODER JUDICIAL FEDERAL | |
| 7.1. | LA INTEGRACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL . . 133 |
| 7.2. | INTEGRACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA 133 |

| | | |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3. | FUNCIONAMIENTO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA | 134 |
| 7.4. | FUNCIONAMIENTO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA | 134 |
| 7.5. | LA INCORPORACION DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA | 135 |
| 7.6. | PROPUESTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS . . . | 136 |

INTRODUCCION

Debido a la gran variedad de recursos administrativos, mismos que se encuentran dispersos en la legislación federal administrativa mexicana y en virtud de que todos ellos se desahogan con diferentes procedimientos, generalmente ante la propia autoridad que emitió el acto, dando origen a arbitrariedades, he tenido la inquietud de proponer que exista una ley de procedimiento administrativo y un tribunal administrativo federal en el cual se desahoguen dichos procesos, para que exista una certeza dentro de la legislación federal Mexicana y se facilite a los administrados el acceder a criterios uniformes respecto de los términos, requisitos del escrito y anexos, situación que sin duda coadyuvaran a la certeza y seguridad jurídica.

Propongo crear un Tribunal Administrativo ante el cual se pueda interponer un medio de defensa uniforme de manera optativa a los recursos facilita al administrado el conocimiento de un procedimiento uniforme o bien sí a sus intereses conviene el promover el recurso ante la autoridad emisora del acto y una vez resuelto éste confirmandolo se podrá optar por el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Administrativos propuesto.

Para tener una visión más amplia de la propuesta antes mencionada, he dividido esta tesis en siete capítulos, los cuales son los siguientes:

El primer capítulo se refiere al acto administrativo, haciendo mención a su concepto, elementos, efectos, ejecución, cumplimiento y extinción. En dicho capítulo se explica lo que se entiende por acto administrativo, puesto que el recurso administrativo surge por violaciones a los actos administrativos.

El capítulo segundo esta dedicado a los antecedentes históricos de los tribunales administrativos, con el objeto de entender el origen y funcionamiento de dichos tribunales.

El capítulo tercero se ocupa del procedimiento administrativo, dando una idea fija para la creación del Código Federal de Procedimientos Administrativos.

Debido a que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo federal, el capítulo cuarto hace mención al procedimiento administrativo del Tribunal Fiscal de la Federación ya que me base en dicho Tribunal para la creación del Tribunal Administrativo Federal propuesto.

En el capítulo quinto se elaboró una comparación entre las figuras procesales administrativas con las del proceso civil, con la finalidad de tomar como base dicha comparación para la elaboración del código propuesto.

Tanto el capítulo sexto como el séptimo son en sí la parte medular de ésta obra, ya que se refieren a la propuesta de creación del Código Federal de Procedimientos Administrativos y a la propuesta de creación del Tribunal Administrativo Federal, mismo que ha sido incorporado a la pirámide jerárquica del Poder Judicial Federal.

CAPITULO I

CAPITULO I ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. LA TEORIA GENERAL DEL ACTO JURIDICO.

Desde principios del siglo XX, surge la necesidad de crear una teoría general de los actos jurídicos.

León Duguit elaboró una teoría del acto jurídico reconociendo la eficiencia y las relaciones entre las categorías de actos jurídicos.

"La teoría general del acto jurídico ha tenido un desarrollo importante, en mi opinión, está profundamente influenciado por el Derecho Civil y han sido autores de esta materia los que con más frecuencia lo tratan y, desde luego, se percibe esta influencia en su desarrollo doctrinal y en que éste se plasma , por lo menos en México, en los códigos civiles, tanto federal como estatal"¹

Varios autores han desarrollado esta teoría, conocida didácticamente como introducción al estudio del derecho.

Existen autores que cuestionan la necesidad práctica y teórica de una teoría general del acto jurídico.

Acosta Romero opina que la "teoría general del acto jurídico sigue siendo válida y es conveniente buscar una noción genérica, puesto

¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8a. ed., México, Porrúa, 1986, p.620

que a partir de ella podrán ensayarse conceptos específicos, que pueden ser el acto administrativo, el acto mercantil, el acto procesal, el acto laboral, el acto penal etc." ²

La elaboración de una verdadera teoría del acto jurídico, supone que se aclare entre lo contractual y subjetivo o lo no contractual y objetivo, porque este dilema rechaza en la oscuridad todo análisis realista del acto jurídico, con lo que se demuestre su naturaleza compleja, dicha complejidad no aparece solamente en la heterogeneidad de los elementos de los que el acto jurídico es resultado de la regla de derecho, el hecho y la voluntad, por esta razón una teoría general del acto jurídico no puede proceder más que por vía de ejemplos, o por simple orientación de la investigación.

Los actos interesan al derecho y los actos jurídicos ocupan un lugar esencial, el lugar que la teoría del acto jurídico tiene en la construcción del derecho es capital y domina sobre otros conceptos, que es lo preliminar e indispensable de toda exposición jurídica.

1.2. DIFERENCIA ENTRE HECHO Y ACTO JURIDICO.

Antes de exponer algunos conceptos del acto administrativo, es necesario hacer la distinción entre hecho y acto jurídico, el primero se refiere a los acontecimientos naturales o del hombre que producen consecuencias jurídicas, sin que exista la intención de producirlas, tal es el caso del nacimiento y la muerte, mientras que el acto jurídico es toda manifestación de voluntad emitida por una sola persona y que produce consecuencias de derecho, creando, modificando, transmitiendo o extinguiendo derechos u obligaciones, observamos que en el acto jurídico si existe la intención de producir las consecuencias de derecho.

² Acosta Romero, Miguel, *Ibidem*, pag. 640

que a partir de ella podrán ensayarse conceptos específicos, que pueden ser el acto administrativo, el acto mercantil, el acto procesal, el acto laboral, el acto penal etc." ²

La elaboración de una verdadera teoría del acto jurídico, supone que se aclare entre lo contractual y subjetivo o lo no contractual y objetivo, porque este dilema rechaza en la oscuridad todo análisis realista del acto jurídico, con lo que se demuestre su naturaleza compleja, dicha complejidad no aparece solamente en la heterogeneidad de los elementos de los que el acto jurídico es resultado de la regla de derecho, el hecho y la voluntad, por esta razón una teoría general del acto jurídico no puede proceder más que por vía de ejemplos, o por simple orientación de la investigación.

Los actos interesan al derecho y los actos jurídicos ocupan un lugar esencial, el lugar que la teoría del acto jurídico tiene en la construcción del derecho es capital y domina sobre otros conceptos, que es lo preliminar e indispensable de toda exposición jurídica.

1.2. DIFERENCIA ENTRE HECHO Y ACTO JURIDICO.

Antes de exponer algunos conceptos del acto administrativo, es necesario hacer la distinción entre hecho y acto jurídico, el primero se refiere a los acontecimientos naturales o del hombre que producen consecuencias jurídicas, sin que exista la intención de producirlas, tal es el caso del nacimiento y la muerte, mientras que el acto jurídico es toda manifestación de voluntad emitida por una sola persona y que produce consecuencias de derecho, creando, modificando, transmitiendo o extinguiendo derechos u obligaciones, observamos que en el acto jurídico si existe la intención de producir las consecuencias de derecho.

² Acosta Romero, Miguel, Ibidem, pag. 640

A continuación, expondré algunos conceptos del acto administrativo.

Jean Rivero afirma que: "Es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimientos y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto, la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general" ³

" 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"⁴

"Es un acto jurídico de Derecho Público que emana de la Administración Pública y sometido al Derecho Administrativo su naturaleza es no normativa, decisión ejecutoria, declaración emanada de la autoridad administrativa, unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta, produciendo efectos directos e inmediatos"⁵

³ Jean Rivero, citado por: Andrés Serra Roja: Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia, México, Porrúa 1972, p.222

⁴ Royo Villanova, citado por: Andrés Serra Roja: Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia, México, Porrúa, 1972, p. 92

⁵ Royo Villanova, citado por: Andrés Serra Roja: Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia, México, Porrúa, 1972, p. 222

" Toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas"⁶

" Es la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la administración, en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria"⁷

" Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa"⁸

" Decisión general o especial de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos"⁹

" Declaración unilateral de la administración Pública que produce consecuencias subjetivas de derecho"¹⁰

⁶ Fernández de Velasco, Recaredo, "El acto administrativo", Revista de Derecho Privado, Madrid 1929

⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, t.I, 2a. ed. Madrid, Civitas, 1978, p.54.

⁸ Díez, Manuel M., El acto administrativo, 2a. ed., Buenos Aires, Argentina, 1961, p.77

⁹ Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, t II, 6a. ed., Buenos Aires, La Ley, 1964, p.49.

¹⁰ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, 1er. curso, México, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Harla, 1991, p. 86.

"El acto administrativo 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 derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y presupone el interés general"¹¹

La definición de Acto Administrativo que a mi juicio es la más general, es la que establece que el acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad que emite el órgano ejecutivo generalmente, y excepcionalmente los otros dos órganos con la finalidad tendiente a crear situaciones jurídicas concretas e individuales o bien actos materiales, generales o particulares.

De lo anterior se desprende que el acto Administrativo es un acto jurídico de Derecho Público, emitido por la Administración Pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa, persiguiendo el interés público.

1.6. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En virtud de que el acto administrativo tiene sus características propias, los elementos del Acto Administrativo son los siguientes:

a) Sujeto y competencia.- El sujeto es el órgano de la administración que realiza el acto en ejercicio de su facultad legal, dicho órgano debe tener la competencia que la ley le asigne para actuar en el caso concreto. La competencia requiere forzosamente de un texto expreso de la ley para que pueda existir, ya que se debe justificar expresamente en cada caso.

¹¹ Acosta Romero o.p. cit., p.624

En razón de la competencia, los órganos del Estado y las unidades administrativas, pueden clasificarse en federales, locales y municipales, también se le aprecia desde el punto de vista de la diferencia de jerarquía que entre sí tienen, y en este carácter le llaman división de competencia por grado.

Otro criterio para dividir las competencias es el relativo a la materia.

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública, se puede decir que en la relación jurídica administrativa siempre existen dos o más sujetos.

El sujeto activo, es el órgano administrativo, mismo que crea el acto.

El sujeto pasivo son a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo pudiendo ser, entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal.

b) Manifestación externa de la voluntad.- El órgano que expresa la voluntad, la debe manifestar libremente, no debe estar viciada por error, dolo o violencia.

La voluntad del órgano que dará vida al acto administrativo debe ser libre e independiente de la voluntad del titular del mismo, ya que se ejerce la voluntad del órgano y no la del titular.

La voluntad de la administración deberá reunir los siguientes requisitos:

- Debe ser espontánea y libre.
- Dentro de sus facultades del órgano.
- No debe estar viciada por error, dolo o violencia.
- Debe expresarse en los términos previstos por la ley.

c) Objeto.- Es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crea, reconoce, modifica o extingue situaciones subjetivas de derecho con miras a satisfacer el interés de la colectividad. Dicho objeto debe ser determinado o determinable, posible y lícito física y jurídicamente, lícito y realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite, mejor conocido como el criterio de la especialidad.

Acosta Romero, divide al objeto en:

I.- Objeto directo o inmediato.-el cual es la creación transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

II.- Objeto indirecto o mediato.- será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

d) Forma.- Es el modo de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública, la forma en el Derecho Administrativo es una solemnidad necesaria para la existencia del acto.

e) Motivo.- Es el móvil que lleva a emitir el Acto Administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho que tiene en cuenta el órgano

emisor para tomar una decisión del porqué del acto. La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, puesto que su falta puede provocar su impugnación por parte del administrado.

f) Finalidad.- Es el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

Algunos autores consideran al motivo y a la finalidad como parte integrante de la estructura del acto administrativo, y otros la niegan, estableciendo que son más bien requisitos, circunstancias o modalidades que afectan a alguno de los elementos del acto administrativo, o a éste en su integridad, estableciendo además que el motivo puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto y al acto mismo y la finalidad puede ser previa, simultánea o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

1.7. REQUISITOS CONSTITUCIONALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El artículo 16 Constitucional establece que: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

De éste principio derivan una serie de requisitos que debe satisfacer el acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan y limitan su esfera jurídica.

- **Competencia:** Posibilidad que tiene un órgano de actuar asignados por ley, por lo tanto el Acto Administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello.

- **Forma escrita:** Los actos de autoridad deben de ser por escrito, esto consituye una garantía de certeza jurídica.

- **Fundamentación:** Fundamentar un acto implica indicar con precisión que ley o leyes y sus artículos aplicables al caso, originan y justifican su emisión, al citar el artículo y la ley aplicable se refiere tanto al contenido del acto, como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

- **Motivación:** Se debe describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto, la motivación es la adecuación lógica del supuesto de Derecho a la situación subjetiva del administrado.

- **Principio de legalidad.-** Toda actividad del Estado debe ajustarse en ley, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.

Asimismo, el artículo 14 Constitucional establece que: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Este artículo al hablar de no retroactividad se refiere a que los efectos del Acto Administrativo no pueden lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

1.8. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo está destinado a producir efectos.

Una vez que el acto administrativo se emitió, debe ser acatado obligatoriamente por el gobernado a quien se dirige y por los terceros que estuvieren involucrados, el acto administrativo puede requerir el empleo de la coerción para que surta sus efectos.

El acto administrativo una vez perfeccionado, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción iuris tantum, esto quiere decir que adquiere una legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez.

El efecto del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general.

Se ha denominado acto administrativo perfecto al que está completamente formado, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y tiene una existencia jurídica plena. Pero no es suficiente que el acto sea perfecto para que sea eficaz, entendiéndose por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente. Se puede dar el caso en el que el acto perfecto no sea eficaz, puesto que se encuentra sujeto a término o condición y durante los lapsos en que éstos se cumplen, el acto administrativo no tiene eficacia, pues ésta entraña la realización del contenido del acto. Es necesario, para que el acto sea eficaz, una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

Los efectos del acto administrativo pueden ser directos o indirectos, los directos son la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de las obligaciones y derechos, se producirán obligaciones de dar, de hacer o no hacer, o declarar un derecho. Los indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible.

Trinidad García estima que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos reales, Acosta Romero no esta de acuerdo con él, en virtud de que el derecho real se concibe como un poder jurídico que tiene una persona sobre una cosa, o sobre determinados elementos inmateriales, pero apreciables pecuniariamente (derechos), para aprovecharlos y utilizarlos en su beneficio, es absolutamente oponible a todos y su duración generalmente indefinida.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares, aunque no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo se entiende por tercero a todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo y a aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no se otorgue, o en que se modifique el acto administrativo.

1.9. LA FALTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.

Hay divergencias entre autores en el sentido de que algunos estiman que el silencio administrativo es consecuencia de la falta de forma en el acto administrativo y otros dicen que no es que sea falta de forma, sino que es falta absoluta de acto, considerando el silencio de la Administración Pública como la negación de la acto administrativo.

La teoría de Acosta Romero, menciona que el silencio administrativo se debe a una abstención de la autoridad, en virtud de que la ley le reconoce presuntivamente diversos efectos jurídicos , mismos que pueden ser:

- "Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular; en este caso se ha estimado que sería muy peligroso establecer ese efecto para el silencio administrativo, ya que con frecuencia sería utilizado para que los particulares obtuvieran ventajas de la Administración por el simple transcurso del tiempo.

- Que el silencio de la Administración, exclusivamente, dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

- Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular." ¹²

El silencio administrativo únicamente tendrá algún significado cuando la propia Ley se lo atribuya pudiendo ser negativo o positivo, de lo contrario se esta frente una falta total de manifestación de la voluntad.

1.10. EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se supone válido, esto quiere decir que el acto ha quedado formado una vez que se cumplen ciertos requisitos que las leyes establecen para que el acto sea conocido.

Se puede dar el caso en que el acto administrativo sea ejecutorio, lo cual consiste en la potestad de realizar coactivamente el acto ante la oposición del gobernado. En este caso la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en virtud de que es un privilegio a favor del acto administrativo, ya que se persigue el interés general.

En el caso de que el particular considere que el acto no es perfecto, puede combatirlo por medio de algún recurso y suspender su ejecución hasta en tanto no se resuelva dicho recurso.

1.11. CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El cumplimiento es la ejecución que puede ser voluntaria, por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración,

¹² Acosta Romero, op. cit., pp. 653-654.

ó puede ser forzosa para lo cual se utiliza el procedimiento administrativo de ejecución.

1.12. EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La extinción del acto administrativo la podemos clasificar en medios normales y anormales.

Los medios normales se refieren al cumplimiento y a la ejecución forzosa, los efectos pueden realizarse de inmediato o durar por un periodo más o menos largo.

I.- Los medios normales son:

a) El cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios.

b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.

c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución, o cuando se trate de actos declarativos.

d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.

II.- Los medios anormales son los siguientes:

a) Revocación administrativa.- La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superviniente, que impone la necesidad de un acto posterior diferente del original. La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo

produjo y sólo procede respecto de actos válidos, es decir de actos que en su formación dejaron satisfechas todas las exigencias legales.

La revocación implica dejar sin efectos un acto válido, debe decidirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades y ha de estar prevista en ley; se emite de oficio, no debe causar perjuicio al particular, recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos, obedece a una causa de interés general y constituye un nuevo acto administrativo.

b) Prescripción.- Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades fijadas en ley.

Los actos administrativo prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso.

c) Caducidad.- Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración.

d) Término y Condición.- El acto administrativo, de manera excepcional puede estar sujeto a término o a condición para que surta sus efectos. En tal caso, el cambio radical superviniente en algún elemento del acto o la falta de realización del acontecimiento (condición), pueden provocar la extinción anormal del acto cuyos efectos estaban supeditados a término o condición.

Término.- Acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico.

Condición.- Acontecimiento, evento o hecho futuro y de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

e) Renuncia de derechos.- El particular desiste de los beneficios que contiene a su favor un acto administrativo, dicho desistimiento puede ser expreso (cuando hace saber su decisión al órgano administrativo), o tácito (al no ejercer el derecho que se tiene).

f) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo.- Las irregularidades son defectos o vicios de un acto administrativo, es decir al carecer de uno de sus elementos o requisitos o al ser estos inadecuados y por tanto se encuentran viciados y el particular tendrá que ejercer los medios de defensa procedentes, toda vez que todos los actos de autoridad gozan de una presunción legal de validez.

Existe gran confusión doctrinaria y legislativa respecto a las nulidades en el derecho administrativo, debido a que se pretende copiar las instituciones existentes en el derecho civil y debido a que desarrollan su propias teorías que no son aceptadas totalmente y que no resuelven del todo el problema práctico.

La doctrina clásica admitida por nuestra legislación civil, reconoce varios grados de invalidez, los cuales son la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

Un acto jurídico es inexistente cuando le falta uno o más de sus elementos específicos.

El artículo 2224 del Código Civil dispone que: "El acto jurídico inexistente es por la falta de consentimiento o de objeto que puede ser materia de él, no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado."

Art. 2225 "La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley"

Art. 2226 "La nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruídos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción.

Art. 2227 "La nulidad es relativa cuando no reúne todos los caracteres enumerados en el artículo anterior. Siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.

Arts. 2228, 2229, 2229, 2230, 2233, 2235, la nulidad relativa se presenta cuando no se trata de actos solemnes y falta la forma prevista por la ley, cuando hay error, dolo, violencia, lesión o incapacidad de cualquiera de los autores del acto. Cuando se da la nulidad por falta de forma cualquier interesado puede invocarlas; pero cuando se trata de vicios del consentimiento o incapacidad, la nulidad sólo se puede invocar por quien haya sufrido los vicios, se haya perjudicado por lesión o sea el incapaz. Los actos viciados de nulidad relativa son susceptibles de confirmación.

Nuestra legislación civil también preve el caso de nulidad parcial, cuando las partes que forman un acto pueden subsistir separadas, art. 2238

En el derecho administrativo, se habla de actos irregulares y de ineficacias, más que de nulidades, un acto será irregular cuando no haya sido elaborado conforme a las reglas correspondientes, un acto administrativo que padece de irregularidad no debe producir sus efectos, hasta que dicha irregularidad sea corregida, en caso de que sea legalmente posible.

Por lo tanto en el derecho administrativo no resulta tan clara la clasificación de los grados de invalidez como en el derecho civil.

"Manuel M. Diez señala la existencia de dos teorías, la bipartita que admite la nulidad absoluta y la relativa, y la tripartita que agrega a la anterior clasificación la inexistencia. Dicho autor se inclina por la teoría tripartita, resaltando la cuestión que ha surgido respecto de que algunos autores consideran que no existen los actos jurídicos inexistentes, que por su propia denominación denotan ser una nada y que debe hablarse de vías de hecho.

La vía de hecho implica un comportamiento viciado, una actuación de la administración contraria al ordenamiento jurídico, podemos mencionar como ejemplo, el apropiarse de un bien sin que medie expropiación, a diferencia de un acto inexistente como sería la usurpación de funciones".¹³

Las vías de hecho, se desarrollaron en Francia en la segunda mitad del siglo XIX, por la acción de los tribunales judiciales que consideraron que conocerían de los recursos dirigidos por los particulares contra la administración cuando se estuviera ante operaciones irregulares que amenazaran la propiedad privada y las libertades públicas. La intervención

¹³ Diez Manuel M., op. cit., p.105

del tribunal resultaba provechosa ya que ordenaba la indemnización de quien resultara afectado por la vía de hecho, su cesación y prevenía su ejecución.

El tribunal de conflictos en Francia consideró que la declaración administrativa que constituye un acto inexistente no era susceptible de incluirse en el concepto de vías de hecho, que se dan cuando la actividad emprendida por la administración es manifiestamente insusceptible de sujetarse a la aplicación de un texto legal o reglamentario.

Existe vía de hecho cuando la actividad de la administración carece totalmente de fundamento jurídico.

Marienhoff señala que la vía de hecho requiere de tres elementos:

- Que intervenga un funcionario, porque si lo hiciera un particular habría un hecho o acto de derecho privado.

- Que el funcionario realice una acción material.

- Que el funcionario con su acto viole el principio de legalidad y realice una violación flagrante del orden jurídico vigente.

Jeze señala que no es posible aplicar al derecho administrativo la teoría de las nulidades tal como se presenta en el derecho Civil, dado que los intereses e ideas que animan la actividad de la autoridad administrativa son distintos a los que mueven a los particulares, aquella se dirige a la consecución del interés general y debe cumplir los requisitos legales para garantizar la estabilidad y el orden social.

Manuel M. Diez destaca las siguientes diferencias entre las nulidades en el campo del derecho civil y en el derecho administrativo, en el derecho argentino:

- " En el derecho civil, la nulidad es declarada por el juez mientras que en derecho administrativo puede ser declarada por el juez o en sede administrativa.

- En derecho civil, no puede el juez declarar de oficio la nulidad del acto mientras que en el derecho administrativo, el órgano administrativo sí puede hacerlo por medio de la revocación.

- En derecho administrativo existe la acción de lesividad mediante la cual la administración pública puede demandar la nulidad de sus propios actos; mientras que en el derecho civil rige el principio de que nadie puede alegar su propia torpeza.

- En el derecho civil, las nulidades protegen la voluntad de las partes; mientras que en el derecho administrativo se busca reafirmar la vigencia del ordenamiento jurídico, asegurando el interés público.

- La nulidad absoluta en el derecho civil puede ser invocada por cualquier interesado y no puede convalidarse; mientras que en el derecho administrativo sólo puede invocarla quien esté legitimado".¹⁴

g) Rescisión.- Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte.

¹⁴ Diez Manuel M., op. cit., p. 112.

Este modo de extinción solo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en proceso ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.- Las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Únicamente ante el Tribunal Físcal de la Federación la autoridad puede solicitar la nulidad de la resolución favorable al particular, toda vez que no puede revocar de oficio dicha resolución.

No siempre las sentencias declaran nulidades, o ineficacias, con motivo de irregularidades del acto administrativo, derivado del examen de la legalidad del acto administrativo y la inconstitucionalidad de la ley, en cuyo caso la sentencia declara la nulidad lisa y llana, nulidad para efectos o confirmar el acto.

CAPITULO II

CAPITULO II

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Antecedentes Historicos.

2.1. CULTURA NAHUATLACA

2.1.1. LOS AZTECAS.

Las clases dominantes recibían una educación sacerdotal, el pueblo mexicano constituía un estado teocrático militar, con perfiles de una monarquía.

Al lado del monarca o rey estaba la figura de un gran sacerdote del culto de la diosa Cihuacoatl.

Alfonso de Zorita, habla de la existencia de una confederación entre los pueblos de Anáhuac, describiendola de la siguiente manera: "En México y en su provincia había tres señores principales, que eran el señor de México, y el de Tezcoco y el de Tlacopan, que ahora llaman Tacuba. Todos los demás señores inferiores servían y obedecían a estos tres señores; y porque estaban confederados, toda la tierra que sujetaban la partían entre sí.

Al señor de México le habían dado la obediencia los señores de Tezcoco y Tacuba en las cosas de guerra, y en lo demás eran iguales, porque no tenía el uno que hacer en el señorío del otro, aunque algunos

pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos, los de unos igualmente y los de otros se hacían cinco partes: dos llevaba el señor de México y dos el de Tezcoco y una el de Tacuba."¹⁵

Los pueblos tributarios reconocían la autoridad y disposición del gobierno central, ya que existía una federación, pues el sistema federal se caracteriza por la superposición en el mismo territorio y con la misma población, de dos o más competencias de derecho, con sus propias constituciones y autoridades, y que una de dichas competencias, la del gobierno federal, pueda coexistir con otros ordenamientos diferentes entre sí.

Al iniciarse el cuarto decenio del siglo XV, se integró la triple alianza de México-tezcoco-tlacopan. El mando en el aspecto guerrero le correspondió a los aztecas, a los tezcocanos (acolhuas) les correspondían las actividades de orden legislativo, científico, cultural y judicial, mientras que los tepanecas guardaban cierta relación de inferioridad.

Los tributos que percibían en forma mancomunada los reinos confederados se dividían en cinco partes, de las cuales dos quintas partes se destinaban a los tenochcas, otras dos a los tezcocanos y sólo una quinta parte a los tepanecas aliados.

El Estado Mexica se dividía en tres sectores:

1) La ciudad de Tenochtitlan, fraccionada en veinte calpullis o barrios.

¹⁵ Zorita, Alonso, Breve y sumaria relación de los señores de la Nueva España, 2a. ed., México, U.N.A.M., 1963, p.11.

2) Los señoríos cercanos a Tenochtitlan, sobre los que la dominación azteca se ejercía con más severidad, al ser conquistados no conservaron su propio tecuhtli, ya que para gobernarlos se les asignaba un miembro de la nobleza colhua.

Estos señoríos eran los Atzacapotzalco, Coyoacán y Xochimilco.

3) A los que no les quedo más remedio y se convirtieron en aliados y tributarios de los tenochcas y algunos vencidos en guerra.

La organización religiosa, política, administrativa, fiscal y judicial estaba diferenciada, no obstante la concurrencia en un mismo funcionario de atribuciones que correspondían a dos o más de estas actividades del Estado.

2.1.2. ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA.

El más alto representante de la organización era denominado tlacatecuhtli (señor de los hombres), el colhuatecuhtli (señor de los colhuas), hueytlatoani (orador supremo), o altépetl (el que esta en la cima), así le llamaban sus súbditos según la función que desempeñaba.

El jefe del Estado Azteca era elevado al poder por cuatro grandes electores miembros del tlatocan, con la sanción de los señores de Tezcoco y de Tlacopan.

Existía una indisoluble unión entre el culto religioso y el Estado, radicando todo el poder en el monarca; sin embargo la estructura política, administrativa y judicial creó la necesidad de dividir el trabajo, creando funcionarios y una burocracia bien organizada.

El colhuatecuhtli se reservó el poder legislativo y compartía con el cihuacoatl, la soberana potestad de aplicar la pena de muerte; también el tribunal de los pochtecas tomó parte de esta facultad (tribunal especial de los comerciantes), en los asuntos de su competencia.

Después del Altépetl seguía el colhuatecuhtli era un cuerpo colegiado, el tlatocan, que conocía y se encontraba dividido en cuatro o cinco cámaras de los asuntos graves del Estado. Se denominaba a sus miembros tlatoani o tecuhtlatoques y cuando el presidente de la asamblea funcionaba en forma plenaria, recibía el nombre de hueytlatoani. Se componía de doce miembros presididos por el jefe del Estado y a falta de éste por el cihuacoatl, era un organismo de carácter oligárquico y sus miembros formaban parte de la familia reinante.

Al frente de la administración pública se encontraba el cihuacoatl, cuyas funciones comprendían la administración hacendaria del Estado, el mando del gobierno cuando el tlacatecuhtli marcaba a la guerra, la designación de jueces y el conocimiento y decisión de las causas penales en segunda instancia como órgano judicial unipersonal, después del colhuatecuhtli reunía los más grandes poderes.

Torquemada habla de la existencia del cihuacoatl con autoridad de virrey, agregando que éste personaje no se proveía para todos los pueblos indiferentemente, por lo que consideramos que se trataba de varios funcionarios con la mismas facultades, no obstante se piensa que el cargo civil de cihuacoatl lo desempeñaba una sola persona designada por el colhuatecuhtli y que este funcionario civil utilizaba a los sacerdotes de su culto en los lugares importantes fuera de Tenochtitlan, para delegarles algunas de sus atribuciones de importancia secundaria, en sus respectivas localidades.

Después del cihuacoatl, le seguían jerárquicamente los calpullec o chinancaltec que eran jefes de cada uno de los veinte calpullis en que se dividía la ciudad y en los señoríos aliados o subyugados, le seguían los tecuhtlis o señores, los cuales eran jefes políticos con funciones eminentemente administrativas.

Los topiles eran funcionarios de menor entidad, eran una especie de alguaciles encargados del orden público; los tequitlatos eran mayordomos encargados de dirigir el trabajo manual; los tlayacanquies eran jefes de cuadrilla; los paymanis eran correos; los tequihuaques, embajadores; los telpuchtlatos, directores de los telpuchcallis y encargados de las obras públicas y por último los centectlapixque, quienes ejercían funciones de policía.

2.1.3. ORGANIZACION JUDICIAL

La administración de justicia en Tenochtitlan y sus provincias se organizaba de la siguiente manera:

1) El jefe del Estado o Colhuatecuhtli presidía toda la organización judicial, pero sólo conocía de los casos graves o complicados que se le turnaban para su resolución cada diez o doce días por los tribunales de Tenochtitlan, o bien cada cuatro meses mexicanos (ochenta días). A esta audiencia suprema en que se reunían todos los jueces y tribunales del país para concluir todos los asuntos pendientes, le llamaban Napoallatoli.

2) El cihuacóatl o ministro de justicia, conocía en revisión de las causas penales y tenía la potestad, que compartía con el colhuatecuhtli, de aplicar la pena de muerte.

3) El tlatocan a través de la sala de los cuatro grandes jueces: el tecoyahuácatl, el ezhuahuácatl, el acayacapanécatl y el tequizquinahuácatl, conocía en segunda instancia de los asuntos civiles.

4) El tlacatecatl juzgaba en primera instancia de los asuntos civiles y criminales de los habitantes de Tenochtitlan. Era un cuerpo colegiado que presidía el tlacatecatl, en cuyo nombre se pronunciaba la sentencia y del cual formaban parte otros dos jueces, el tlaylotlac y el cuauhnochtli.

5) Existían jueces por cada provincia, residentes en Tenochtitlan, estos juzgaban en primera instancia de los asuntos de los habitantes de su jurisdicción, conforme a las leyes locales.

6) En las provincias y pueblos había jueces ordinarios que tenían jurisdicción limitada para sentenciar pleitos de poca calidad. Podían aprender a todos los delincuentes y examinar y concluir los pleitos arduos, guardaban la determinación para los ayuntamientos generales que había con el señor, de cuatro en cuatro meses, de veinte días cada uno y a esta junta acudían de toda la tierra ante el señor y se determinaban todos los negocios arduos o criminales, esta consulta duraba diez o doce días.

7) Los tlaxilacalli eran los jueces menores que impartían justicia.

8) Los auxiliares de administración de justicia eran numerosos podemos citar a los escribanos o amatlacuilos, al tecpóyotl, notificado o pregonero, a los cesnteclapixques, que ejercían funciones de policía y daban cuenta a los jueces de la conducta de las familias bajo su cuidado, al achcauhtli o achcauhtzin.

La carrera judicial se reservaba a la nobleza, existiendo un periodo previo de preparación (tirocinio), durante el cual los jóvenes nobles (teuctlis) acudían a las audiencias y auxiliaban a los jueces sirviéndoles como ejecutores de determinaciones.

Los juicios eran orales, porque en su tramitación privaban los principios de celeridad y expeditéz, concentración procesal y limitación de los recursos. El desarrollo jurídico-cultural del pueblo colhua lo llevó al conocimiento de la institución de la cosa juzgada, " el lugar de su juzgado se llamaba tlaltzontecoyan, que quiere decir: lugar de sentencias, de tlaltzontectli, que quiere decir: cosa juzgada".¹⁶

" El fallo definitivo constituía res judicata y era irrevocable " ¹⁷

En cada tribunal había escribanos o peritos que tomaban nota de las resoluciones en forma figurada, dando así estabilidad a los derechos de las partes, lo que hace suponer la existencia de la excepción de la cosa juzgada".¹⁸

El ejercicio de la función judicial correspondía al Estado, quien cubría los emolumentos de los jueces, al efecto, el desempeño del oficio llevaba implícito el derecho de gozar de los frutos de ciertas tierras que estaban destinadas a este objeto.

¹⁶ Torquemada, segundo tomo, op. cit., p.353

¹⁷ Kohler, J., citado por: Gonzalo Armienta: El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, México, Porrúa 1977, p.27.

¹⁸ Esquivel Obregón Toribio, Apuntes para la historia del derecho en México, México, Polis, 1937, pp.337-338.

Los miembros de la administración de la justicia eran personas que pertenecían a la nobleza.

Existían tribunales especiales para los comerciantes, los nobles, los sacerdotes y guerreros, a quienes inclusive se castigaba con mayor severidad.

2.1.4. ORGANIZACION TRIBUTARIA

El Estado Azteca tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, adoptado tanto por él como por sus aliados.

El tributo tenía su fundamento jurídico en los tratados internacionales celebrados con todos los pueblos sobre los que extendía su imperio la triple alianza de Anáhuac.

Para los Aztecas la guerra era fundamental para su abastecimiento y subsistencia.

Entre los Aztecas existía una organización fiscal muy fuerte, con severas sanciones en caso de evasión fiscal o de resistencia al pago del gravamen tributario.

Al frente de la Hacienda pública se encontraba el cihuacoatl, el cual era el ministro universal, luego le seguía el supremo recaudador y posteriormente los calpixques, que eran los recaudadores, estos últimos se encontraban repartidos en los calpullis y en todos los señoríos que formaban la confederación nahuatlaca. Tenían a su cargo el allegar, mediante el cobro del tributo, los medios necesarios para cubrir los elevados gastos públicos de la confederación, mismos que comprendían, el sostenimiento del

soberano, su familia y su corte; el financiamiento de las guerras; la celebración de fiestas; las donaciones, regalos y sacrificios con fines religiosos; los regalos de cortesía a mensajero y huéspedes; las construcciones públicas; los sueldos de funcionarios y empleados; el sostenimiento de artesanos, contores y otros artistas y diversas prestaciones asistenciales.

También existía el petlacácatl, que era el encargado de almacenar los objetos y frutos naturales e industriales, recolectados por los calpixques.

Podemos observar que la relación jurídico-tributaria se componía: del Estado, sujeto activo en ejercicio del poder impositivo que establecía y recaudaba todos los bienes, mediante cuya entrega se cumplía con la obligación tributaria por parte del sujeto pasivo; éste se constituía genéricamente por los campesinos, artesanos, mercaderes, los señófos sojuzgados y los pueblos que habían aceptado, sin oponer resistencia, la tributación impuesta por los Estados miembros de la confederación nahuatlaca.

2.2 EPOCA COLONIAL.

2.2.1.LA CONQUISTA.

Con la conquista se sustituyó la cultura aborígen por una nueva cultura.

Al consumarse la conquista, Cortés promulgó las primeras cédulas que contenían normas jurídicas tendientes a la estructuración política y administrativa de la Nueva España, ejerciéndose el gobierno por ayuntamientos, corregidores, alcaldes y alguaciles, los alcaldes eran los que

administraban justicia en primera instancia, tanto en el orden civil como en el orden penal.

Los alcaldes ordinarios, corregidores y alcaldes mayores eran las autoridades políticas, administrativas y judiciales en íntimo contacto con la población de la colonia y los alguaciles mayores y menores ejecutaban las decisiones.

Como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial se creó la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la gran ciudad de Tenochtitlan, México, integrada por cuatro oidores y un presidente, el cual era Nuño de Guzmán.

Hubo la necesidad de crear una Segunda Audiencia, en virtud de que la primera era arbitraria, teniendo como presidente al obispo de Santo Domingo, Sebastián Ramírez de Fuenleal.

2.2.2. JUSTICIA EN EL AMBITO TRIBUTARIO

Con la conquista se les dejó de pagar tributo a los reyes de México, Texcoco y Tacuba, pagándolo entonces al Rey de España. Dicho tributo era excesivo y fue impugnado por los indios. Este procedimiento de impugnación del tributo es el antecedente remoto del contencioso-tributario.

2.2.3. LA AUDIENCIA

Existía una división de funciones entre la Audiencia y el virrey, ya que le correspondía a éste el conocimiento de las materias de gobierno (función administrativa) y a la audiencia, los negocios de justicia (función jurisdiccional).

Como tribunal de apelación, la Audiencia conocía en causas de ordenanzas, hasta determinada cantidad.

Era la Audiencia, en el aspecto jurisdiccional, el tribunal de apelación, ya que conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, corregidores y alcaldes, doctados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía de alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno pronunciaban los virreyes.

Las Audiencias tenían a su cargo el gobierno de sus respectivos territorios cuando por cualquier causa llegaba a quedar vacante el cargo del virrey.

La Audiencia de la Nueva España contaba con un Procurador Fiscal, posteriormente se designaron dos fiscales uno para atención de los negocios civiles y otro para los asuntos penales.

Las audiencias tenían un libro en el que se asentaban todos los negocios y pleitos de la Real Hacienda. Dicho libro era revisado todos los jueves, con el objeto de tomar los acuerdos pertinentes a la pronta y expedita resolución de los litigios, así como a la debida ejecución de las sentencias correspondientes.

2.2.4. EL VIRREY

Para la atención de las cosas de gobernación fue necesario crear un mando unipersonal, originándose la institución del virreynato.

2.2.5. LA CASA DE CONTRATACION DE SEVILLA

La casa de Contratación de Sevilla tenía como atribución el controlar tanto la navegación como el comercio entre España y sus nuevas colonias, teniendo facultades legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Anexa a dicha Casa, se crea la Universidad de Cargadores de las Indias, quien conocía de todas las diferencias y pleitos que hubiere, y se ofreciera en los asuntos relacionados sobre cosas tocantes y dependientes a las mercaderías que se llevaban, enviaban o traían de las Indias, entre mercader y mercader y compañía y factores.

Posteriormente se crea el Consulado de México.

La competencia de la Casa de Contratación de Sevilla era en grado de primera instancia y el Consejo de Indias conocía en apelación de los negocios que en lo civil pasaban de cierta cantidad y en materia penal sobre pasaba la cantidad de lo civil.

2.2.6. EL CONSEJO REAL Y SUPREMO DE INDIAS

Se establece en forma independiente en 1524, después del rey era la máxima autoridad política, administrativa, legislativa y judicial de la Nueva España.

Dicho Consejo, era el cuerpo legislativo donde se formaban las leyes que habían de regir, el tribunal superior donde terminaban todos los pleitos que por su cuantía eran susceptibles de este último recurso. El Consejo Real y supremo de Indias fungía como cuerpo consultivo de gobierno en todo los casos graves en que juzgaba oportuno oír su opinión.

El Consejo tenía la suprema jurisdicción de las Indias, también conocía en última instancia de los recursos de fuerza, esto era cuestiones de competencia entre la justicia eclesiástica y la secular.

Respecto de la Casa de Contratación de Sevilla, era tribunal de segunda instancia, pues conocía en apelación de los pleitos civiles de su competencia cuya cuantía fuera de determinada cantidad.

En el aspecto tributario, el Consejo tenía la facultad de nombrar Ministros y Oficiales encargados de la administración de la Real Hacienda.

El Fiscal del Consejo era en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, el representante legal del Estado en todo lo relativo al gobierno de las Indias.

2.2.7. ORDENANZA DE INTENDENTES.

En 1786, se crearon doce intendencias, en las cuales los intendentes, así como sus asesores o tenientes letrados y subdelegados conocían de las causas de justicia, de policía, de hacienda y de guerra.

Los intendentes tenían la atribución de la jurisdicción contenciosa en primera instancia, en los litigios relativos a las rentas del tabaco, alcabalas y pulques, pólvora y naipes.

2.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

2.3.1. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

En dicha constitución se atribuye la administración de la hacienda

pública a una intendencia general, que se integra con un fiscal, un asesor letrado, un secretario, dos ministros y el intendente general.

La solución de los litigios de naturaleza tributaria se encomendaba a los intendentes.

2.3.2. CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ

La constitución de Cádiz tuvo vigencia en México a la vez que en España, mientras duró el movimiento de Independencia.

En 1812 se expidió el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, en el que se disponía la subsistencia de los Juzgados de Hacienda Pública, lo que implicó la existencia de un contencioso-tributario dentro de la esfera del poder judicial.

Asimismo, en dicho reglamento se reservaba a las audiencias de México y Guadalajara la función jurisdiccional como tribunales superiores de apelación y se les prohibió tomar conocimiento alguno sobre los asuntos gubernativos o económicos de sus provincias.

2.3.3. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Consumada la Independencia se estableció la Junta Nacional Instituyente como órgano supremo legislativo. La Junta aprobó en 1823 el Reglamento Político Provisional del Imperio, destinado a regir mientras se expedía la Constitución.

Dicho Reglamento establecía que subsistirían los juzgados, fueros militares y eclesiásticos para los objetos de su atribución.

Al implantarse el sistema federalista que se adoptó en la Constitución de 1824, se mantuvieron únicamente el fuero militar y el eclesiástico, desapareciendo los juzgados de hacienda en materia federal, no existía órganos ni procedimientos determinados para la tramitación del contencioso tributario, ya que quedaba comprendido dentro de la competencia ordinaria de los tribunales que integraban el Poder Judicial Federal.

La Corte Suprema de Justicia tenía competencia para conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según prevenía la ley; los tribunales de circuito tenían competencia para conocer de las causas civiles cuyo valor pasara de quinientos pesos y en las cuales estuviera interesada la federación; los juzgados de distrito tenían competencia para instruir y resolver las mismas causas cuando su monto no excedía de quinientos pesos.

2.3.4. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835 Y LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Las Bases Constitucionales de 1835 establecían un régimen centralista.

En dichas Bases se disponía la expedición de una ley cuyo objeto fuera organizar el tribunal de cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa.

Con la Ley Quinta de la Constitución de la Siete Leyes reaparecieron los juzgados de hacienda con competencia específica por razón de la materia.

Con la Ley de enero de 1837 se mantuvo la debida separación entre la función administrativa y judicial, con el objeto de respetar la división de poderes, evitando interferencias entre el ejecutivo y el judicial.

Se atribuyó el ejercicio de la facultad económico coactiva a los ministros de Tesorería General de la República, a los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, a los administradores y en general a todo empleado encargado de cobranzas de las rentas, contribuciones y deudas del erario.

También se fijaron los límites de la facultad económico coactiva respecto de la jurisdicción tributaria, disponiendo que para evitar dudas sobre los límites a que se sujetaba la facultad coactiva se declarara que sólo se entendería por contencioso aquellos puntos en que fundadamente se dudara sobre la aplicación de la ley, al caso particular que se versara o en que fueran forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en las que se disputara la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofreciera motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley, no debiendo calificarse los asuntos contenciosos sólo porque las partes contradigieran o se resistieran al pago, lo que hacían muchas veces con el único objeto de dilatarlo.

También estableció promotores fiscales para hacer valer las acciones del fisco en primera instancia, y en las otras poblaciones los jueces que conocieran de los negocios de Hacienda, sustanciarían los autos con el funcionario o empleado que hubiere providenciado la ejecución, se fijó también el principio del que el fisco bien podría ser parte actora o demandada en el proceso contencioso fiscal.

2.3.5. BASES ORGANICAS DE 1843

Estas bases son de estructura centralista.

Esta ley declaraba que el Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos y en los demás que establecieran las leyes. Subsistirían los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras las leyes no dispusieran otra cosa.

2.3.6. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Restituyó en su vigencia, con algunas modificaciones, la Constitución de 1824, restaurando el sistema federal.

Los tribunales del Poder Judicial Federal conocían de los asuntos de lo contencioso-tributario federal dentro del procedimiento establecido para la tramitación de litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales.

2.3.7 BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DE 22 DE ABRIL DE 1852.

Fueron expedidas por Santa Anna y fueron hasta la promulgación de la Constitución, el ordenamiento jurídico fundamental sobre el cual se sustentó el primer tribunal dentro de lo contencioso administrativo en la órbita del Ejecutivo, en la historia jurídico-política de México.

En 1853 se expidió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, esta ley creó una sección de lo contencioso

administrativo que estaba compuesta por cinco consejeros abogados y un secretario, todos ellos nombrados por el Presidente de la República.

Algunos artículos de dicha ley constituyen la expresión legislativa de lo que doctrinariamente se conoció como el previo administrativo, el cual consistía en un procedimiento que tendía a conservar impoluto el sistema formal de división de poderes.

Lares establece al respecto lo siguiente: " El poder administrativo no puede juzgar á los funcionarios del órden judicial, ni el poder judicial á los agentes de la administracion, sin expresa autorizacion de la misma. Y esto lo expondremos bajo el nombre de previo administrativo, indispensable en algunas acciones que quieran intentarse contra el Estado" ¹⁹

"En una administración bien organizada que se entable demanda alguna contra el Estado, contra un partido o contra un ayuntamiento, sin haber presentado previamente una memoria que pueda ilustrar a los administradores de los bienes de estas diversas personas morales. La administración examina si le convendrá mejor defender sus derechos, o si le será más conveniente transigirse. Hé aquí un previo administrativo". ²⁰

En éstos preceptos queda consignada la independenciam de la administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al poder judicial.

¹⁹ Lares, Teodisio, Lecciones de Derecho Administrativo, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1852, p.212

²⁰ Ibidem p.221

Así pues, la ley antes mencionada establecía de manera muy clara que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, de igual manera establecía las materias que se deberían de considerar como de exclusiva naturaleza administrativa.

El procedimiento administrativo se debería reducir a dos bases fundamentales, la sencillez y la celeridad.

El procedimiento se desenvolvía en dos instancias, la primera conocía la sección de lo contencioso y la segunda el consejo de ministros.

Los litigios cuya cuantía eran de cien pesos o menos, estaban sujetos a un procedimiento oral, se caracterizaban porque en él privaban los principios de inmediación, concentración y ausencia de recursos.

Además, existían dentro del poder judicial, los jueces y tribunales de hacienda.

Esta escisión del contencioso-administrativo tenía que provocar conflictos de competencia jurisdiccional entre la sección de lo contencioso del consejo de Estado y los jueces de Hacienda, lo que implicó la creación del tribunal de competencias.

En conclusión, existía la separación de la autoridad administrativa de la judicial, los tribunales no podían ejecutar ni embargar los caudales del erario o rentas nacionales, ni de las demarcaciones, etc, debiendo limitarse el poder judicial a declarar el derecho de las partes dejando al resorte exclusivo de la administración la manera de ejecutar los fallos.

Se suprimieron los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y se establecieron los Juzgados especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que estuviere interesado el fisco.

2.3.8. REVOLUCION DE AYUTLA

Con el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1854 se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año 1852 y se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

El estatuto reconoció la vigencia de la Ley de Juárez expedida en 1855, la cual suprimió los tribunales especiales, excepto los eclesiásticos y los militares.

Se suprimieron los jueces y tribunales de Hacienda, el conocimiento de los negocios que conformaban el área de su competencia pasó a los jueces ordinarios.

2.3.9. EL IMPERIO.

Con el Imperio de Maximiliano en 1864, se creó un Consejo de Estado, entre cuyas atribuciones se incluía la de formar el tribunal de lo contencioso administrativo.

La Ley sobre lo Contencioso-Administrativo se expidió en 1865, en dicha ley se establecía a la autoridad judicial la prohibición de ocuparse del conocimiento de las cuestiones administrativas.

También se determinaba en dicha Ley que eran cuestiones de lo contencioso-administrativo todas las que se promovían por cualesquiera persona o corporaciones, reclamando un derecho perfecto y preexistente que se pretendía había sido violado por el Gobierno, por sus agentes o por los que obraban en su nombre en un asunto de cualquier ramo de la administración que procedía de algún acto administrativo. Eran también cuestiones de lo contencioso-administrativo, las que se promovían por cualquiera persona, corporación, administración y sus agentes, relativas a los derechos adquiridos por un acto administrativo, siempre que se tratara de la interpretación y aplicación del acto administrativo de que nace el derecho, así como las que se promovían sobre la ejecución y cumplimiento de los actos administrativos.

Quedarán fuera de lo contencioso-administrativo los actos de gobierno y la declaración de ilegalidad de las normas jurídicas.

Se creó de igual manera el Tribunal de Conflictos, mismo que resolvía conflictos de atribuciones entre la autoridad administrativa y la judicial.

El contencioso-tributario quedó escindido en dos sectores, el del tribunal de lo contencioso-administrativo y el de los tribunales judiciales.

2.3.10. LA CONSTITUCION DE 1857 Y LA DE 1917

Se han establecido argumentos en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, fundamentándose en lo siguiente:

1.-Ambas Constituciones prohíben la reunión de dos o más poderes en un solo individuo o corporación, ya que si el Ejecutivo juzgara, violaría el principio de separación adoptado.

Vallarta sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas del contencioso gubernativo es contrario al artículo 16 constitucional, porque ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle.

2.- Se sostiene que el establecimiento de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, el cual establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar de más emolumentos que de los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

3.- Conforme al artículo 14 constitucional surge la obligación para el Poder Público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya sea que provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental.

4.- El artículo 17 Constitucional también es violado en el sentido de que, siendo la garantía individual en él consignada una limitación para el Poder Público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

A continuación, examinaremos los sistemas adoptados por la tesis que sostiene la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos.

El primer sistema, sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se suscitan por actos de la administración y que el procedimiento para resolverlas es el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. Dicho sistema afirma que " la verdad es que no hay una sola de las cuestiones ante el contencioso-administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se suscitan sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquéllas en que las entidades federativas fueran partes interesadas; demostrando esta enumeración cómo lo contencioso-administrativo se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales". ²¹

El segundo sistema, sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los tribunales administrativos, sólo lo puede hacer mediante el juicio de amparo; es decir que el recurso de amparo es el sustituto del contencioso-administrativo. En dicho sistema, se hace mención a una excepción, la cual consiste en que en todos los casos en que el Ejecutivo tiene que cobrar crédito por impuesto, se debería proceder por la autoridad sin recurso que el de amparo o de controversia constitucional, pero en tales casos se presume cierta parcialidad en el ejecutivo como interesado en aumentar los fondos públicos. Nuestra legislación tiene admitido como un principio de derecho público el que intervenga la autoridad judicial.

²¹ Algara José, Historia de lo contencioso-administrativo, México, Porrúa, 1986, p.187

El artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917, abrió una nueva fase procesal dentro del contencioso tributario, al incorporar en la Ley Fundamental el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias que se dictaran en segunda instancia por los tribunales federales o bien por los del orden común en los casos de jurisdicción concurrente.

El recurso se reglamentó en la Ley de Amparo de 1919, por lo cual Burgoa ha comentado lo siguiente: "Como una modalidad propia de la legislación de 1919, debemos anotar la circunstancia de que consagra indebidamente el recurso de súplica. Afirmamos que esta consagración es indebida e impropia en una ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, porque el recurso de súplica no es un medio de control de constitucionalidad, autónomo y sui generis, como el juicio de amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección constitucional que al amparo corresponden, de acuerdo con el artículo 103 de la Ley Fundamental. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional federal que conoce del recurso de súplica, no ejerce, al substanciarlo y resolverlo, ninguna función político-constitucional, es decir, de mantenimiento o conservación del orden establecido por la Constitución, sino un mero control de legalidad de las disposiciones federales y de los tratados internacionales.

Habiendo pues, profundas diferencias entre el recurso de súplica y el juicio de amparo, los autores de la ley de 1919 incurrieron en un error al incluir la reglamentación del primero en ella.

Dicha ley establecía un principio de exclusión entre el amparo y la súplica, al disponer que el interesado podía optar por cualquiera de los dos, pero que escogiendo o interponiendo uno de dichos recursos (lato sensu), perdía el derecho de ejercitar el otro"²²

Dicho recurso desapareció del derecho mexicano al suprimirse del texto del artículo 104 constitucional, en 1934.

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1917 se encontraba, solo hasta la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el contencioso tributario adscrito a la órbita del Poder Judicial, fuera de él menudean los recursos administrativos y los órganos de la misma naturaleza, cuya función se limita a la autodefensa de la administración.

El sistema judicialista o anglosajón resurge en el Derecho Mexicano como consecuencia de la interpretación doctrinaria, legislativa y jurisprudencial de los artículos 97, fracción I, de la constitución de 1857 y su equivalente, el artículo 104, fracción I de la Constitución de 1917.

Gabino Fraga y Antonio Carrillo Flores han comentado, los alcances de la norma jurídica referida por la fracción I de dichos preceptos constitucionales, en forma antagónica. Gabino Fraga realiza una interpretación sistemática de la disposición constitucional, relacionándola con los artículos 14, 103 y 107 de la misma Constitución. Hace mención que no puede hacerse extensiva la competencia de los tribunales federales para conocer de las controversias del orden administrativo cuando la fracción I del artículo 104, sólo faculta para resolver las controversias del orden civil

²² Burgoa Ignacio, El Juicio de amparo, 8a. ed., México, Porrúa, 1971, p.133

o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, asimismo agrega que no se explica cómo el artículo hable de controversias que se susciten por actos de autoridad, y a continuación, en el mismo art. 104 se use una expresión diferente, como lo es la de controversia en el orden civil, si se le quiso dar la misma connotación conceptual. Ello sólo significa, a su juicio, la exclusión en este último precepto de las controversias del orden administrativo.

Antonio Carrillo tiene una opinión diferente a la de Fraga, ya que éste se une a la Tesis Mariscal, la cual establece que el texto de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Ley fundamental vigente, comprende la competencia de los tribunales federales para conocer del contencioso administrativo, siempre y cuando exista una ley reglamentaria que delimite dicha competencia y establezca el derecho de acción, el procedimiento, los derechos, cargas y obligaciones procesales de las partes, así como de los demás sujetos procesales.

Manuel M. Cruzado llega a la conclusión de que no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los tribunales federales.

En virtud de lo anterior el problema ha quedado resuelto, respecto del texto de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, en cuanto facultaba a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias que se suscitasen sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales, no desvirtuaba la objeción que formulo Fraga en relación con la fórmula contenida en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, en ella se habla de controversia del orden civil o criminal que se

susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, por lo que se llevo a pensar que la competencia se había limitado par excluir de ella al contencioso-administrativo.

Al respecto Carrillo Flores comenta que la norma habla de controversias civiles y no administrativas, pero ésto se debe a que conforme la tradición anglo-sajona, cuando el precepto se redactó no se habia reconocido la autonomía de lo administrativo y no porque se pretendiera excluirlo.

Así fue como se entendió toda la legislación secundaria posterior a 1857.

2.4. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION

El contencioso-administrativo, surgio por la necesidad de establecer un control jurisdiccional de las actos de la administración.

Existen dos definiciones del contencioso-administrativo, una desde el punto de vista formal y la otra desde el punto de vista material.

Formal: "se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos"

23

²³ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1989, pp.443

Esto quiere decir que el contencioso-administrativo es toda controversia suscitada por un acto de la Administración que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa. Dicha definición parte del órgano que decide la controversia, el órgano da configuración al sistema.

Material: "existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última".²⁴

Esta definición toma en cuenta la materia de dicha controversia.

Desde el punto de vista de ésta definición, se puede llegar a hablar de contencioso-administrativo aún en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del Poder Judicial ordinario.

El acto que provoca la controversia debe ser un acto administrativo, teniendo dicho acto, respecto a la Administración, el carácter de definitivo, es decir, que ya se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden haya dictado su resolución, de igual manera el acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración ligada por las disposiciones de la ley, esto significa, que no constituya un acto liberal de la autoridad.

La Administración puede realizar sus actos bien con el carácter de Poder público, bien sujeta a la legislación común a la civil especial.

²⁴ Ibidem p.444

Para el conocimiento del contencioso-administrativo material se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en las diversas legislaciones, el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios la adopción de cada uno de esos sistemas ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al principio de separación de poderes.

El sistema de los tribunales administrativos consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales distinta de la que forma el Poder Judicial.

Para que el principio de separación de poderes se respete basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador ni por el administrados y que por tanto no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que esté separada del Poder Judicial y del Administrativo.

El segundo sistema que señalamos como adoptado por otras legislaciones respecto a las autoridades que han de conocer el contencioso que provocan los actos de la Administración, es el judicial, en otros países se ha sostenido que la separación de Poderes debe entenderse considerando a cada uno de ellos como una unidades, y que por tanto cuando a la Administración se le agregan tribunales independientes del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade su esfera de acción.

CAPITULO III

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

3.1. DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Existe diferencia entre proceso y procedimiento, el proceso se entiende como los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, Carnelutti sostiene que proceso, es judicial o jurisdiccional, el que realizan los órganos jurisdiccionales, por lo tanto son procesos los que se realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos.

"El proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia"²⁵

Mientras que el procedimiento, son los pasos tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico.

"El procedimiento es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto"²⁶

²⁵ Acosta Romero op. cit. p.679

²⁶ Ibidem 679

El proceso tiene como característica fundamental "ser secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada)".²⁷

"Procedimiento propiamente dicho es aquel que fija preestablecidamente los cauces de los actos que contribuyen a un objetivo final"²⁸

La diferencia entre proceso y procedimiento consiste en que en el proceso hay unidades y se busca como finalidad la solución de un conflicto, mientras que en el procedimiento es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad pero buscan la realización de un determinado acto.

3.2. CONCEPTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios, ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo es la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.

²⁷ Gordillo, Agustín, Procedimientos y recursos administrativos, 2a. ed., Buenos Aires, Macchi, 1971, p.102

²⁸ Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Administrativo, 4a. ed., Madrid, Comercial Malvar, 1979, p.89

El procedimiento administrativo es "el cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos"²⁹

El procedimiento administrativo carece de solemnidades y se caracteriza por su rapidez.

"El procedimiento administrativo es la forma o manera como actúa o se conduce legalmente la administración Pública y los particulares en sus relaciones con ella" ³⁰

3.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL.

Como lo mencionamos anteriormente, el conjunto de formalidades y actos que preceden 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.

Debido al carácter abstracto e impersonal del acto legislativo, el procedimiento correspondiente no exige forzosamente colaboración alguna de los particulares, mientras que los procedimientos judicial y administrativo están dominados por la necesidad de dar intervención a los particulares

²⁹ López Nieto y Mallo, Francisco, Manual de Procedimientos Administrativos, Barcelona, Bayer Hermanos, 1978, p.153

³⁰ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia, Porrúa 1972, p.267

cuyos derechos pueden resultar afectados por la sentencia judicial o por el acto administrativo.

Varios autores coinciden en que el procedimiento administrativo es el conjunto de actos que realiza la Administración, ya sea para producir otro acto administrativo o para lograr su ejecución.

Algunos autores consideran que existen los siguiente procedimientos:

- Procedimiento interno y externo; El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

El externo es aquel que interfiere la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

- Procedimiento previo y de ejecución; Hay actos administrativos que si requieren procedimiento previo. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente viene el procedimiento de ejecución.

- Procedimiento de oficio y a petición de parte; Es de oficio el procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte es el que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo o para la ejecución de ese acto.

3.4. CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL PROCEDIMIENTO EXTERNO Y FORMALIDADES CONSTITUCIONALES.

Se debe de hacer la distinción entre el procedimiento de administración interno y el de gestión de la Administración, la cual debe contener las siguientes características:

- Actuación de oficio
- Forma escrita
- Rapidez de procedimientos y técnicas
- Flexibilidad
- Actuación bajo el principio de legalidad
- Rapidez en las resoluciones

El procedimiento en el que intervengan los particulares debe de llenar determinados requisitos de acuerdo con el interés público que se persiga, dichos requisitos, deberán ser por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia, que se realice por medio de los órganos competentes, llenando las formalidades que exija el Derecho dependiendo del caso, por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que se haya consignado para cada caso.

Gabino Fraga considera que se le debería de permitir al particular:

"- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.

- Del contenido de la cuestión que va a debatirse

- De las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada
- Que se le dé oportunidad de presentarse
- Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue también
- Agotada la tramitación que se dé también oportunidad a las partes de alegar
- Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas." ³¹

Este procedimiento sería una copia del jurisdiccional.

Se considera que para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares no se debería llenar la garantía de audiencia y si se trata de actos que sí lesionan a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia, sin que dicha audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa.

Cuando la Administración afecte de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.

³¹ Fraga Gabino, op. cit., p.460

El derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos:

- El derecho a la competencia
- El derecho a la forma
- El derecho al motivo
- El derecho a la legalidad

Dicha serie de derechos derivan de los principios establecidos en el artículo 16 Constitucional.

Si no se afectan los intereses de los particulares no hay necesidad de acudir a dicha garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo se debe notificar cuando afecte al particular, para que así surta sus efectos a partir de ese momento, así el particular lo conoce, ya que lo perjudica o beneficia y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa o en su caso, para la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

3.5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACION MEXICANA

Cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares, el derecho positivo adopta tres posiciones:

a) Falta de regulación de procedimiento, la legislación positiva se ha conformado con establecer el derecho sustantivo, omitiendo la regulación de las vías que conducen a la producción del acto administrativo

correspondiente por imprecisiones en las nociones del Derecho Administrativo.

b) El procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, se asimilan las instituciones del derecho público con las del derecho privado, ha sido muy criticada puesto que de entrada, en el judicial ya existe una controversia y en el administrativo no la hay.

En el jurisdiccional ya existe una controversia necesitando a una norma para dirimirla, en el administrativo, sí el particular no esta de acuerdo da lugar a controversia, ya sea entre dos particulares o entre un particular y el estado, el conflicto surgira hasta que se dicta resolución, despues de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo.

c) Procedimiento diferenciado del procedimiento judicial, se debe de acomodar la manera de actuar de la administración a las necesidades que ella debe de satisfacer, por lo tanto el procedimiento para ser útil y eficaz debe ser impuesto por los objetivos especiales de la actividad administrativa, cada ley administrativa tiene un procedimiento administrativo, por lo tanto hay tantos procedimientos administrativos como leyes.

3.6. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- a) Se debe de respetar la garantía de audiencia
- b) Agilidad en el procedimiento
- c) Términos muy cortos

d) Simplicidad en el procedimiento (algunos lo llaman informalidad, esto se produce por los terminos cortos)

e) Oficiosidad (la autoridad promueve)

f) Suplencia de la queja (la autoridad da facilidad a las partes)

g) Término dentro del cual la autoridad debe dar su resolución (creación de un tribunal federal contencioso administrativo)

h) Medios de prueba

3.7. LA UNIDAD PROCESAL

"En los últimos años se ha procurado por establecer una posición unitaria respecto de lo procesal, se ha pretendido establecer y se ha logrado la materia llamada Teoría General del Proceso, siendo un curso introductorio a las cuestiones procesales, con una idea unitaria.

La idea unitaria de lo procesal, o sea que haya una serie de principios que les son aplicables a todos ellos, esto es sostener la unidad procesal."³²

3.8. LAS RAZONES DE LA UNIDAD PROCESAL.

Son siete los principios fundamentadores de la unidad de lo procesal.

³² Gómez Lara, Cipriano, La Teoría General del Proceso y sus Conceptos Generales, México, U.N.A.M., 1983, p.7

A continuación los mencionaré con el fin de verificar si todos los procesos reúnen estas siete características.

1) El contenido de todo proceso es un litigio, no puede haber procesos huecos, que no tengan un litigio como contenido.

2) La finalidad de todo proceso es la de resolver o dirimir un litigio.

3) Todo proceso necesariamente tiene una estructura triangular, puesto que en el vértice superior está el juez como autoridad estatal y en los dos vértices inferiores están dos partes con intereses contrapuestos, pero estas partes le están sometidas al juez.

4) Todo proceso presupone una estructura o infraestructura implica la existencia de tribunales organizados con jerarquías y competencias. Si no hay tribunales establecidos que estén abiertos, que estén esperando que llegue alguien a plantear algo, no hay proceso.

5) Todo proceso desde su iniciación hasta su fin, tiene una serie de fases, o de etapas sucesivas en donde va operando preclusiones y caducidades, esto significa que todo proceso está dividido en etapas en su desarrollo desde su principio hasta su fin.

6) En todo proceso debe haber un principio general de impugnación, este principio de impugnación implica que como son falibles todos los titulares de órganos de autoridad, los particulares, los peticionarios deben tener las vías abiertas para el reexamen de los actos de aquéllos y para que si hay errores, omisiones o negligencias, éstas puedan ser enmendadas o corregidas a través de un reexamen o una revisión de estos actos, todo esto tiene que ver mucho con el principio de legalidad.

7) El proceso tiene una serie de cargas, de posibilidades y de expectativas, que son propias del proceso. Si fuera posible sostener estos siete puntos aplicables a todo proceso jurisdiccional, encontraríamos la unidad procesal.

3.9. LOS CONCEPTOS PROCESALES GENERALES

Gómez Lara habla de 9 conceptos procesales generales aunque alguno de ellos no tienen una naturaleza esencialmente procesal, pero sí están íntimamente vinculados al proceso.

"El primero es el litigio, el segundo es la pretensión, el tercero es la acción procesal, el cuarto la jurisdicción, el quinto el proceso jurisdiccional, el sexto la competencia, el séptimo el juicio, el octavo la sentencia y el noveno el recurso."³³

El litigio y la pretensión.- estos dos conceptos no son procesales, se refieren a fenómenos previos al proceso que se dan, antes del proceso, después de él, independientemente del proceso, no obstante que el litigio siempre sea contenido del proceso.

Carnelutti vio que el interés de la doctrina se inclinaba mucho por todos los conceptos propiamente procesales advirtiendo que había conceptos que sin ser procesales, sin embargo tenían una enorme importancia para el proceso y por lo tanto también en la ciencia procesal debería de reclamarlos. Cuando elaboro su obra el Sistema del Derecho Procesal, hace un estudio del concepto de litigio y del concepto de pretensión, sostuvo que el litigio

³³ Gómez Lara, Cipriano, op. cit., p. 19

es un conflicto de intereses que se caracteriza o se califica por la pretensión de una parte y por la resistencia de la otra, Alcalá Zamora dijo que ésta definición sería incompleta; hay que agregar una característica más a esta definición; aparte de que el litigio sea pretensión de una parte y resistencia de la otra, tiene que haber una nota de trascendencia jurídica. Entonces cuando hay una pretensión de una parte y una resistencia de la otra y eso tiene trascendencia jurídica, dice Alcalá, ahí está el litigio de que estamos hablando, es un litigio de trascendencia social, porque tiene su importancia jurídica.

Volviendo a la pretensión Carnelutti dice que es la exigencia de subordinación del interés ajeno al interés propio, quiere decir que pretende en un sentido obviamente de exigencia jurídica, todo aquel que actúa, que realiza conductas de exigencia hacia otra parte, para subordinar el interés de esa otra parte al suyo propio. Existen pretensiones infundadas, sin razón. Cuando la pretensión se lleva al tribunal surge el concepto de lo que se llama la acción procesal.

La acción procesal.- "ha sido definida como el derecho, la actividad o la facultad a través de la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional del Estado."³⁴

Provocar función jurisdiccional del Estado es ejercer acción. Ejerce acción quien pide al tribunal la protección, la tutela de algún tipo de derecho ejerciendo la pretensión.

Al hablar de acción nos lleva necesariamente a hablar de jurisdicción, porque si se dice que la acción es el mecanismo provocador de

³⁴ Gómez Lara, Cipriano, op. cit., p. 19

la función jurisdiccional del Estado, quiere decir que se tiene que hablar inmediatamente de la función jurisdiccional.

La jurisdicción.- la función jurisdiccional del Estado, se ha venido clasificando en tres funciones, la legislativa, administrativa y la jurisdiccional.

La jurisdicción es una función estatal, es una función soberana del Estado realizada a través de una serie de actos proyectados o encaminados a uno final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o para dirimirlo.

El proceso.- se entiende como un conjunto complejo de actos del estado como soberano, a través del juez, de las partes interesadas, de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden o están enfocados o proyectados a un acto final de aplicación de la ley general al caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

Competencia.- es el ámbito de validez dentro del cual un órgano de autoridad puede desarrollar válidamente sus atribuciones.

El juicio.- El concepto de juicio puede tener dos significaciones, la lógica aristotélica nos habló del juicio como estructura de silogismo, que tiene la forma de premisa mayor, una premisa menor una conclusión. El proceso tiene una estructura del juicio lógico-aristotélico, la premisa mayor es la norma, la premisa menor es el caso concreto y la conclusión es el sentido de la sentencia.

Anteriormente eran sinónimos los términos de proceso y de juicio.

Hoy en día el concepto de juicio ya corresponde con mayor rigor a una segunda etapa del proceso y se ha dicho que todo proceso jurisdiccional tiene dos etapas, una etapa que es la instrucción y otra que es la de juicio, el juicio es una parte del proceso en un sentido técnico moderno.

La instrucción consiste en que las partes afirmen, planteen, aleguen, postulen. Luego viene la fase probatoria, luego una parte conclusiva de alegatos, etc. Todas esas fases forman parte de lo que llamamos instrucción o primera etapa.

Cerrada la instrucción, pasa el asunto a juicio y entonces ésta ya será una segunda etapa.

La segunda etapa del juicio va a ser necesariamente la etapa en la cual se dicta o se pronuncia la sentencia.

La sentencia.- "la sentencia es la resolución final del proceso, es la meta normal de un proceso."³⁵

Será necesario distinguir dos aspectos en la sentencia, por un lado el aspecto de su estructura o requisitos formales y por otro el aspecto relativo a sus requisitos materiales.

El recurso.- Los recursos son los procedimientos que están dentro del campo de la impugnación y que son procedimientos que tienen como finalidad la revisión o el reexamen de los acuerdos, de las resoluciones y de los actos de autoridad.

³⁵ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto y Ricardo, Derecho Penal, Buenos Aires, Kraft, 1945, p.101

Lo procesal no comienza sino hasta que pisamos y tocamos la puerta de un tribunal; mientras no lleguemos al tribunal no haya nada que sea procesal, habrá procedimientos de impugnación por eso hay una serie de recursos que están dados en sede administrativa, para que el propio órgano que dictó la resolución la reexamine o para que su superior jerárquico la reexamine y decida.

Cuando tenemos la posibilidad como sujetos de derecho de acudir a un órgano jurisdiccional impugnando algún acto llegamos al proceso.

De ahí en adelante las cosas son procesales, para atrás no, para atrás son administrativas o procedimentales; en el momento en que abrimos la puerta del proceso entramos precisamente a lo procesal.

3.10. LOS PRINCIPIOS PROCESALES

a) Principio lógico.- busca la verdad y evita el error;

b) Principio jurídico.- se podría enunciar como igualdad de las partes y justicia en la resolución, o sea en la sentencia. La igualdad de las partes es muy importante porque tiene que ver con la imparcialidad del juzgador y con la situación de equilibrio de los que estén peleando en el proceso, para que tengan siempre las mismas oportunidades de exposición, de alegatos, de pruebas, de defensa; esto es también lo que se ha llamado el principio de la bilateralidad de la instancia, igualdad de oportunidades e imparcialidad del juzgador.

c) Principio político.- El proceso necesariamente entraña el choque, a veces violento, entre el individuo y la fuerza estatal a través del proceso jurisdiccional; siempre hay una relación entre sujetos individualmente

considerados y el estado a través de los órganos jurisdiccionales, en este sentido lo político implica una concepción muy amplia de ello, es decir el choque, la relación entre un individuo y el estado, por eso los maestros de Pina y Castillo decían: máximo de beneficio social con mínimo de sacrificio individual.

Es un principio de equilibrio para que el sujeto individualmente sea dañado lo menos posible, pero al mismo tiempo se pueda lograr un beneficio social, equilibrio entre intereses colectivos e intereses individuales.

d) Principio económico.- este principio se puede enunciar en dos vertientes una es relativa a la economía procesal en sí misma, economía de esfuerzo, ahorro en tiempo, en dinero y en esfuerzo. Esto es la economía procesal, que los actos procesales se desarrollen con el mejor resultado posible, con rapidez y con economía de esfuerzo, economía procesal; la otra dimensión de este aspecto de la economía procesal es la referida a pesos y centavos, es decir al costo del proceso y no solamente al costo individual.

3.11. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO

Dichas formalidades no se pueden señalar de manera especial, en virtud de la diversidad de procedimientos que hay en la administración.

Las formalidades esenciales del procedimiento serán aquellas que otorgue cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten.

Y consisten en reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto, cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que

nazca el acto administrativo, formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente.

Cuando la ley no señala procedimiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que cuando no hay procedimiento previo, el particular no tendrá derecho a que la autoridad le cumpla un determinado procedimiento, en cambio cuando la ley reguladora de la emisión del acto que afecta al particular señala un procedimiento determinado, la autoridad administrativa está obligada a cumplir con las garantías constitucionales correspondientes.

El procedimiento concluye por la resolución, por la realización del acto, en caso de que se trate del acto de ejecución ya interna o coactiva, este último caso de acuerdo con los procedimientos de ejecución respectivos, por el silencio administrativo o por el sobreseimiento del procedimiento, pero es necesario que haya otro acto más, que es una formalidad esencial del procedimiento, la cual es la notificación del acto administrativo.

Para que el acto administrativo, surta sus efectos de crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones es necesario que se notifique.

3.12. LA NOTIFICACION Y SUS EFECTOS

La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos.

El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal, hay

otras notificaciones, como son por correo certificado por telegrama y por otros medios que no son aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo. La notificación se puede hacer por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

Efectos de la notificación:

- Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.

-Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo.

-Punto de partida para hacer valer, dentro del plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

4.1. ANTECEDENTES

El día 1o. de enero de 1937 entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal, a partir de éste año hasta 1967 fue formalmente un tribunal administrativo, cuya función jurisdiccional tuvo el carácter de delegada, de acuerdo con la siguiente disposición "El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa".³⁶

No existía un precepto constitucional que previera su existencia, por lo tanto, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se estableció: "La presente ley representa el primer paso para crear en México Tribunales administrativos dotados de plena autoridad, -tanto para lo que hace a sus facultades como forma de proceder y a su situación orgánica- que es indispensable para que pueda desempeñar con eficiencia sus funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares..."³⁷

³⁶ Armienta Gonzalo, El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, México, Textos Universitarios, 1977, p.68

³⁷ Ibidem p.121

Se originaron una serie de críticas respecto a la posible inconstitucionalidad de la ley que creaba un Tribunal Administrativo, las autoridades justificaron su validez estableciendo que no podían establecerse Tribunales Administrativos que tuvieran capacidad para emitir sus fallos, sin sujetarlos al examen de ninguna autoridad, tampoco existía una sujeción de éstos a los Tribunales Federales en vía de amparo, ya que esta, apeándose a la doctrina constitucionalista era la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que en nada se oponía a la creación de los Tribunales Administrativos, que, aunque independientemente de la administración activa, no lo fueran del poder judicial.

"La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal antes mencionada, también establecía que para la redacción dicha Ley se procuró armonizar, tanto a los antecedentes particulares de México, consignados en especial en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la ley para la Calificación de las Infracciones a Leyes Fiscales y en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente en lo relativo a la materia administrativa, como a las orientaciones más respetables de la doctrina procesal, en concreto de la que se ocupa del problema de la justicia administrativa y todavía de modo específico, del proceso tributario".³⁸

Previamente se examinó la constitucionalidad de retomar los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa, se aceptó así que si bien era tradicional en el siglo pasado el argumento de que el cobro de impuestos y demás prestaciones fiscales mediante el ejercicio de la facultad económica-coactiva sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso, reservando todo

³⁸ Armienta, Gonzalo, op. cit., p.123

aquel que tenga ese carácter al juicio que debería de seguirse ante los tribunales federales, hoy la jurisprudencia de la Suprema Corte edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte en que este precepto establece que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas." La Suprema Corte ha entendido este precepto desvinculándolo en dos preceptos distintos: que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial por el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito y que tampoco lo es la aplicación total o parcial que de esos bienes se realiza para el pago de impuestos o multas, pero ya no precisamente por la autoridad judicial, sino por la que conforme a la ley sea competente.

La Suprema Corte concluye que es problema de ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas, es más lógico y conveniente para todos que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor ya que representa interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas; sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce: el período oficioso y el período contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.

Asimismo, la Suprema Corte ha afirmado que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posterior, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales preceptos.

Si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse dentro de un procedimiento judicial ordinario y no dentro del juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para tal revisión.

El juicio de amparo es la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respete no habrá problema con el sistema, pero aún dentro de la orientación que piensa que la fracción del artículo 97 de la constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que esto no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías y ninguna objeción sería válida aún dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinando

de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos y al exámen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio a la creación de tribunales administrativos que aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

La jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929 ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales y en general todas las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y naturalmente es un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, mejor conocido como el de reconsideración y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales.

Al interpretarse el artículo 11 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la república fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todo los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal -en cuanto a la forma de proceder- y material será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.

El Tribunal Fiscal de la Federación esta colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. Esto significa que será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

En nuestro derecho no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponde al Poder Ejecutivo.

Dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la Administración activa y que por tanto debe emanar del Presidente de la República con refrendo de su Secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas, pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la Ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

La autonomía del Tribunal debe complementarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional que habla de los altos empleados de Hacienda. Es correcta la cita, porque la Constitución nos habla de "altos empleados de la Secretaría de Hacienda", y es indudable que los magistrados serán altos empleados de Hacienda, si bien no de la Administración activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte, el

exámen de los antecedentes del Constituyente de 1857, revela que el precepto fue incluido en nuestro estatuto fundamental con la mira de que los altos empleados de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del Gobierno con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva de dicho Gobierno, sino con asentimiento del Congreso, y es indudable que en el Tribunal Fiscal de la Federación, más que ninguno de los cuerpos que directa o indirectamente dependen de la Secretaría de Hacienda, se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza. Esto justifica que, haciendo inaplicables a los magistrados las reglas que fijan la responsabilidad administrativa de quienes intervienen en la determinación, liquidación y cobro de los créditos fiscales, únicamente se les haga responsables en los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial y como es obvio, previa la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

Para la división del trabajo se propuso organizar el Tribunal en Salas y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se ha establecido que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas pronuncien fallos divergentes.

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

Derivadas del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se han circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues que en la materia de impuestos las autoridades obran cumpliendo preceptos expresos de las leyes.

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y por la otra las instancias de la Administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

En cuanto a la inconformidad de los particulares la ley conserva, las diversas situaciones previstas en la Ley de la Tesorería. El sistema acogido en las reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería, de diciembre de 1935, es correcto, supuesto que determina con toda precisión la oportunidad para la inconformidad y el contenido de la misma, que eran problemas que no habían logrado solución satisfactoria en las antiguas leyes. Interesa en igual grado a los causantes o deudores y al Fisco, que los procedimientos administrativos alcancen fijeza cuando pasan de una etapa o estado al otro.

Respecto de la ley de la Tesorería, no se introducen en el punto a estudio sino dos adiciones importantes: la relativa a la inconformidad en contra de la constitución por una autoridad dependiente del Ejecutivo, de responsabilidades administrativas en materia fiscal, que lleva por objeto ofrecer una garantía eficiente, no sólo al particular deudor, sino a los funcionarios y empleados y la regla que somete a la jurisdicción del tribunal las negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos, con el propósito de que toda la materia fiscal y no sólo los procedimientos de cobro, queden sometidos en cuanto a su exámen jurisdiccional, al organismo que se crea.

Suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tiene razón de ser el distinguir entre sí la decisión administrativa emana o no de un procedimiento dentro del cual el afectado pudo legalmente ser oído y rendir pruebas, pues como se quiere otorgar al Tribunal Fiscal todas las facultades que necesita par impartir justicia de modo eficaz en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados a cabo por la autoridad administrativa durante el período oficioso, cualquiera que sea la amplitud que hayan tendio, no limitarán el radio de acción del Tribunal Fiscal ni las facultades que la ley le otorga para la investigación de la verdad; sin perjuicio de la presunción de validez de los actos administrativos.

Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la Administración Pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones reglamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de

la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley aceptó este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado, pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, un particular no puede desconocer la facultad de la Administración Pública o inclusive del Congreso de la Unión a través de la glosa, para proceder al cobro de una cantidad debida al Fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.

La ley llama juicio y no recurso a la instancia al Tribunal. El recurso supone en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento, con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa según antes indicábase o en general de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero esto conviene aclararlo, el Tribunal no está

dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar -en garantía del opositor- que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Esta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8o. y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos par obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o limitar esa garantía sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examine los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al

particular el derecho de pasar desde luego el examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8o. y 16.

Para la admisión de la demanda se acepta el criterio de La Ley de Amparo. De esta manera se fija que la garantía del interés fiscal es una condición para que se suspendan los procedimientos coactivos.

Entre las partes del juicio, se coloca al coadyuvante de la Administración; lo que por lo demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

En materia de prueba, siguiendo en esto también la orientación dominante de la doctrina, la ley, sin perjuicio de reconocer un amplio poder al Tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se justifica en negocios en que media el interés público, atribuye la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se alegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos como particularmente del derecho tributario, acepta. como es sabido en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente y por la otra en la consideración fundamental de que la Administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas

en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

Los actos y las resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales. Sin embargo, dichas autoridades deberán de probar los hechos que motiven los actos o resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

En esta misma cuestión de la prueba, no obstante que se adopta el criterio general que para la estimación de ella contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, se introduce el principio, tomando de la legislación procesal del Distrito Federal, de que el juez podrá variar esa valoración cuando se forme una convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece. Con esto, se sigue la norma de conocer al juzgador facultades amplias para la investigación de la verdad y se reconoce al propio tiempo que siendo el problema de la estimación de la prueba sobre todo un problema lógico, es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagran postulados de carácter abstracto y formal, cuando el examen de los hechos concretos y el estudio racional de ellos, han formado en el ánimo del juez una convicción que no es atinado obligarle a abandonar, sólo por respetar las reglas que de ninguna manera son infalibles. Ellas están dictadas para seguridad de las partes y derivan del supuesto de que enuncia algo conforme a lo que en la vida acontece, como apoyadas que están en la experiencia: pero si en un caso particular el juez descubre que esas reglas no lo conducen a la verdad, la ley debe facultarlo para no seguirlas.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal, se establece que éstas tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando lo emplean nuestros códigos de

procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria; es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo, nuestras leyes la usan y por la otra, porque aun la misma doctrina del derecho procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario sino sólo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta.

El Ejecutivo expone de manera precisa que su intento, al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que pretigie en México una institución como la de justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio Tribunal, que es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja a las disposiciones administrativas 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 éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.

Para facilitar la sistematización indicada en la jurisprudencia, la ley, acogiendo el punto de vista expuesto por el Presidente de la Sala Civil de la Suprema Corte en su informe de 1933 concede intervención al Tribunal Pleno para la uniformidad de la jurisprudencia. De esta manera, si dos o más salas dictan fallos contradictorios, sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, podrá intervenir el Pleno para fijar el punto de jurisprudencia y hecho esto, sólo el mismo Pleno podrá variar el precedente, pues si alguna de las salas dicta una resolución en contrario, procederá un recurso, el de que queja que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación el Pleno queda capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba subsistir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia. No hay el peligro de que el recurso que se concede se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señala tramitación alguna a la queja, de modo que el Tribunal Pleno podrá decidirlo desde luego. Hasta aquí, la exposición de motivos.

Ahora continuemos con las reformas de 1946, del artículo 104 Constitucional, en su fracción I, se reconoce las existencias de los Tribunales Administrativos, además de reconocerle a la Suprema Corte de Justicia de la Unión la facultad de conocer de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía.

Pero no es, sino hasta 1968 y con la entrada en vigor de una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional en la cual se facultaba al legislador federal para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, siendo hasta este momento cuando el Tribunal Fiscal de la Federación queda completamente desligado del Poder Judicial.

El Tribunal Fiscal de la Federación, se caracterizaba por un ser un Tribunal de mera anulación y su competencia se limitaba, por la materia que conocía y por la índole de sus pronunciamientos.

La competencia del Tribunal fue en un principio únicamente para asuntos fiscales, posteriormente siendo un Tribunal Administrativo fue competente para conocer de las resoluciones dictadas respecto de un derecho patrimonial del Estado cuyo ejercicio se realizaba por la vía del derecho público.

En el año de 1961, se publicó el Decreto que "Reforma y Adiciona diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, cuando al dársele una nueva competencia a dicho Tribunal, lo convierte en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo".³⁹

4.2. NATURALEZA JURIDICA

"El Tribunal Fiscal formalmente es una institución administrativa, pero materialmente realiza funciones jurisdiccionales".⁴⁰

En virtud de lo anterior se encuentra sometido al principio de legalidad, por lo tanto, su competencia se debe ajustar a la legislación positiva aplicable, ya que en caso contrario se caería en un caso de falta de competencia.

³⁹ Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, México, Antigua Librería Robredo, 1986, p.214

⁴⁰ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 12a. ed., México, Porrúa, 1983, p.608

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de autonomía para dictar su fallo, es un Tribunal de derecho, de justicia delegada y no de justicia retenida, esto significa que ninguna autoridad puede tener intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del mismo, consagrándose con ello la autonomía de dicho cuerpo colegiado.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, pero con autonomía propia y que realiza básicamente funciones jurisdiccionales de las que se desprende su carácter de Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación se debe abstener de decidir sobre la Constitucionalidad o desapego de ella en los actos presentados a su consideración, debe de procurar aplicar exactamente la ley, al respecto señala la siguiente tesis que "... debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se plantean o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los Tribunales Judiciales de la Federación" ⁴¹

4.3. ORGANIZACION INTERNA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El Tribunal Fiscal de la Federación se compone por una Sala Superior integrada por nueve magistrados y por Salas Regionales compuesta

⁴¹ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación Jurisprudencia Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fallos pronunciados 1917 a 1975, V época, Tomo 115, p.281

por tres magistrados cada una.

Con aprobación del Senado, el Presidente de la República nombra a los magistrados de dicho Tribunal, para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales, designando también hasta tres magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales.

Los magistrados del Tribunal durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha de su designación, pudiendo ser designados nuevamente, estos no podrán ser removidos de su cargo sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Como ya lo señalamos, la Sala Superior se compone de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará con la presencia de seis de sus miembros para que pueda sesionar, las sesiones serán publicadas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes solo podrán abstenerse de votar cuando tengan algún impedimento legal, en el supuesto caso de un empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y en caso de que continúe el empate se designará nuevo ponente.

Para fijar o modificar jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la Sala Superior, sino se logra esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro magistrado distinto del ponente para que en el plazo de quince días formule nuevo proyecto.

Es competencia de la Sala Superior, entre otras :

I. Designar entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior.

El Presidente del Tribunal será designado en la primera sesión anual de la Sala Superior, formando parte de la misma sala y durando un año en su cargo, pudiendo ser reelecto. Podrá ser suplido en el caso de faltas temporales por los magistrados de la Sala Superior siguiendo el orden de su designación, o el orden alfabético si más de un magistrado fue designado en la misma fecha. Si la falta es definitiva se designará un nuevo Presidente para concluir el periodo.

El Presidente del Tribunal, tiene entre otras las siguientes atribuciones:

- a) Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- b) Someter al conocimiento de la Sala Superior las contradicciones de sentencias dictadas por las Salas Regionales.
- c) Publicar los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal.
- d) Autorizar en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior.
- e) Rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus desiciones.

II. Fijar jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

- III. Señala la sede de las Salas Regionales.
- IV. Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia.
- V. Propone anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.
- VI. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal.

Las once Salas Regionales, como se menciono anteriormente, estan compuestas por tres magistrados cada una, que será necesaria su presencia para efectuar sesiones y para resolver solo basta la mayoría de votos.

El territorio nacional para el establecimiento de las Salas Regionales, se divide en las siguientes regiones:

- 1) Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- 2) Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- 3) Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- 4) De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

5) Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

6) De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

7) Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

8) Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

9) Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

10) Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

11) Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Cada región cuenta con una Sala Regional, excepto la Metropolitana la cual consta de seis y la de Hidalgo-México la cual contiene dos Salas Regionales.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas, serán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado, entre otras tenemos las siguientes resoluciones definitivas:

a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación

fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

b) Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

c) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

d) Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren los incisos anteriores.

La Sala Regional tiene también como atribución, designar anualmente a su Presidente, mismo que podrá ser reelecto.

Entre las atribuciones de los presidentes de las Salas Regionales, tenemos las siguientes:

1.- Atender la correspondencia, autorizándola con su firma.

2.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyen el acto reclamado en los juicios de amparo.

3.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala o del magistrado Instructor.

Las demandas se distribuirán en las Salas correspondiéndoles igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de aquellas que le sean turnadas, teniendo como atribuciones, respecto de los asuntos que le sean asignados los siguientes:

- a) Dar entrada o desechar la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la ley.
- b) Tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda, o desecharla en su caso.
- c) Admitir o desechar pruebas.
- d) Admitir o rechazar la intervención de un tercero.
- e) Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- f) Tramitar los incidentes, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- g) Dictar los acuerdos de trámite necesarios para cerrar la instrucción en el juicio.
- h) Formular el proyecto de sentencia definitiva.

Asimismo el Secretario General de Acuerdos, el Oficial Mayor, Secretarios de las Salas Regionales, Actuarios y Peritos adscritos a las diferentes Salas, también forman parte del Tribunal Fiscal de la Federación, en general la mayoría de sus funciones son de carácter administrativo.

Es muy importante mencionar que la Sala Superior se encuentra al mismo nivel que las Salas Regionales, la diferencia consiste en que la Sala Superior conoce de características especiales, tal y como lo menciona el artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación.

"La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá resolver los juicios que por su características especiales así lo ameriten.

Revisten estas características los juicios en que:

I. El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

II. Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una Ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad a que este artículo se refiere, lo comunicará a la Sala Regional antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

La petición de la citada Secretaría podrá presentarse antes de que se acuerde dicha admisión, en escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva y acompañado de las constancias necesarias.

Cuando la Sala Regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el auto que admita la contestación de la demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admita la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades que señalen a su representante en dicha sede, apercibiéndolo a las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior. Recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente."

4.4. EL PROCEDIMIENTO OFICIOSO ADMINISTRATIVO DE CARACTER FISCAL.

Las autoridades fiscales tienen como misión fundamental la de recaudar tributos, "el tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie" ⁴²

Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 define a éstos de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

⁴² Arrijoja Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, México, Themis, 1990, pp.109-

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos, También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."

Para cumplir con la misión de recaudar los tributos es necesario un procedimiento, deben de actuar con apego a la ley, vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, tener conocimiento y apreciación de los hechos que originarán el nacimiento de la obligación tributaria y que habrá de ser el fundamento de la resolución definitiva que se dicte, es por esto que la ley le concede a las autoridades fiscales, entre otras, las facultades que señala el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación vigente, estas facultades son las siguientes:

I. Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones.

II. Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimiento o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su

revisión la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se le requieran.

III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación fiscal de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VI. Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VII. Allegarse las pruebas necesarias par formular la denuncia, querella o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrán el mismo valor probatorio que la ley relativa concede a las actas de la policía judicial y la propia Secretaría, através de los abogados hacendarios que designe; será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Las fracciones antes mencionadas, se refieren a las facultades de comprobación, ésto significa que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso, determinar las

contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales.

Las autoridades fiscales pueden ejercer estas facultades conjunta, indistinta o sucesivamente, entendiéndose que se inician con el primer acto que se notifique al contribuyente.

Asimismo, el ejercicio de dichas facultades implica la realización de una serie de actos generalmente de carácter oficioso, cuyo seguimiento originará la resolución a través de la cual se determinará la existencia del crédito fiscal, se darán las bases para su liquidación, o bien que se cause un agravio fiscal distinto de los anteriores, o bien una resolución que establezca que el particular no tiene a su cargo el cumplimiento de ninguna obligación fiscal, dicha serie de actos y formalidades constituyen el procedimiento oficioso administrativo de carácter fiscal.

CAPITULO V

CAPITULO V

FIGURAS PROCESALES ADMINISTRATIVAS AFINES AL PROCESO CIVIL

En éste capítulo haremos mención de las figuras procesales administrativas que emanan del proceso civil.

5.1. PARTES EN EL JUICIO

En todo proceso presupone, por lo menos dos partes, el actor y el demandado, que son las partes principales.

En el contencioso administrativo, son partes en el juicio:

- El demandante, es decir "quien promueve el juicio, asumiendo generalmente ese carácter el particular y en ocasiones la autoridad administrativa -cuando la misma ha dictado resoluciones favorables a los particulares con violación a las leyes, ya sea por la mala interpretación, indebida aplicación o dolo de los funcionarios, con lo que producen un dolo a la propia administración" ⁴³

- Los demandados, tendrán ese carácter, la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

⁴³ Margain Manautou, Emilio, De lo contencioso administrativo de anulación o ilegitimidad, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1969, pp.81-82

- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad administrativa, en todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdo en materia de coordinación en ingresos federales.

- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Parte, "es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno" ⁴⁴

Es conveniente definir parte en sentido material de parte en sentido formal, parte en sentido material es aquella en cuyo interés o contra del cual se provoca la intervención del poder jurisdiccional y parte en sentido formal es aquella que actúa en juicio, pero sin que recaigan en ella, en lo personal los efectos de la sentencia.

El actor mediante la acción pide de los organos jurisdiccionales la actividad necesaria para dar al derecho subjetivo la plena satisfacción que corresponde a su titular, cuando no pudo obtener un espontaneo cumplimiento.

⁴⁴ Becerra Bautista, José, El Proceso en México, 20a. ed., México, Porrúa, 1986, p.19

El demandado tiene el poder de pedir la actividad jurisdiccional, pero desde su diversa posición respecto al derecho substantivo hecho valer en su contra, el demandado tiene una pretensión idéntica a la del actor frente al órgano jurisdiccional, aun cuando sea antitética.

El Estado, mediante la sentencia del juez, es el que declara o realiza coactivamente los intereses individuales tutelados dentro de los límites del derecho objetivo y esa sentencia será la que afecte a la parte en sentido material, sea actora o demandada.

Cuando la persona que está en juicio no resulta afectada por la sentencia, es parte en sentido formal, pues ella permanece extraña a las consecuencias favorables o desfavorables de la sentencia sobre el derecho substancial en disputa.

En tal caso, uno es titular de la relación substancial y otro, el que actúa en juicio. Este último puede ser representante voluntario o representante legal; denominado así porque no obstante el representante, la ley prescinde de la voluntad del representado en su beneficio, se habla también de representante orgánico cuando actúa por sociedades.

5.2. LA DEMANDA

Tanto en el procedimiento administrativo como en el civil, encontramos que se inicia el ejercicio de una acción con la demanda.

"La demanda es el acto procesal por el cual una persona, que se constituye por el mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretensión ante el organo jurisdiccional" ⁴⁵

" La demanda es un acto procesal, porque precisamente con ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídica procesal; con ella nace el proceso. Pero también con la demanda se va a iniciar el ejercicio de la acción, ejercicio que continúa a lo largo del desarrollo del proceso" ⁴⁶

5.3. REQUISITOS DE LA DEMANDA

En el procedimiento administrativo la demanda deberá contener:

- El nombre, domicilio fiscal y en su caso, clave en el registro federal de contribuyentes y domicilio para recibir notificaciones del demandante.

- La resolución que se impugna.

- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

- Los hechos que den motivo a la demanda

- Las pruebas que ofrezca

⁴⁵ Becerra Bautista, op. cit., pp.43-44

⁴⁶ Ovalle Favela, José, Derecho Procesal Civil, 3a. ed., México, harla, 1989, p.56

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por ofrecidas.

- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.
- El nombre y el domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

En el proceso civil la demanda deberá contener:

- El tribunal ante el que se promueve
- El nombre del actor y la casa que señale para oír notificaciones
- El nombre del demandado y su domicilio
- El objeto y objetos que se reclamen con sus accesorios
- Los hechos en que el actor funde su petición, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación y defensa.
- Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables
- El valor de lo demandado, si de ello depende la competencia del juez.

5.4. DOCUMENTOS QUE DEBEN ACOMPAÑAR A LA DEMANDA

En el procedimiento administrativo se deberán acompañar los siguientes documentos:

- Una copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, o en su caso para el particular demandado.

- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que le acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no se gestione en nombre propio.

- El documento en el que conste el acto impugnado, o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

- Las pruebas documentales que ofrezca.

En el proceso civil se deberán acompañar los siguientes documentos:

- "Los que fundan la demanda, entendiéndose por tales, "todos aquellos documentos de los cuales emana el derecho que se invoca" ⁴⁷
- Los que justifican la demanda y que se refieren a los hechos expuestos en ella.
- Los que acreditan la personería jurídica de quen comparece a nombre de otro, como representante legal o convencional
- Las copias del escrito de demanda y documentos anexos, que servirán para el emplazamiento del demandado y que pueden ser en papel común, fotostáticas o cualquiera otra, siempre que sea legible.

Después de la demanda y contestación no se admitirán ni al actor ni al demandado otros documentos que no sean los que se hallen en alguno de los casos de ser de fecha posterior a dicho escrito o de ser de fecha anterior pero respecto de los cuales, la parte que los presente, protestando de decir verdad, no haber tenido antes conocimiento de su existencia y aquéllos que no hayan sido posible adquirir con anterioridad, por causas no imputables a la parte interesada, y siempre que haya hecho en los escritos de demanda o contestación de ésta, la designación del archivo o lugar en que se encuentren los originales.

5.5. PRESENTACION DE LA DEMANDA

Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto del

⁴⁷ Ovalle Favela, José, op. cit., p.57

lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante que impugne las resoluciones correspondientes, cuando dicho domicilio tenga su sede dentro de la jurisdicción de tales Salas Regionales.

En el proceso civil la demanda se deberá presentar:

La parte actora formula en la demanda su reclamación concreta frente a la parte demandada que puede consistir en un dar, hacer o no hacer, en relación con un determinado bien jurídico, a ésta reclamación se le llama pretensión.

"La pretensión es la afirmación de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva. En otras palabras : la autoatribución de un sujeto de derecho de merecer la tutela jurídica y, por supuesto, la aspiración concreta de que ésta se haga efectiva. En otras palabras: la autoatribución de un derecho por parte de un sujeto que invocándolo pide concretamente que se haga efectiva a su respecto de la tutela jurídica" ⁴⁸

"La pretensión procesal, por su estructura, es una declaración de voluntad por la cual una persona reclama de otra, ante un tercero supraordinado a ambas, un bien de la vida, formulando en torno al mismo una petición fundada, esto es, acotada o delimitada, según los acaecimientos de hecho que expresamente señalen" ⁴⁹

⁴⁸ Couture Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, 3a. ed., México, Buenos Aires, Palma, 1958, p.49

⁴⁹ Guasp, Jaime, La Pretensión Procesal, Madrid, Civitas, 1981, pp.84-85.

El acto procesal de la demanda puede ser expresado por escrito o de manera verbal, éste significa por comparecencia ante el órgano jurisdiccional. En materia procesal civil distrital, la demanda puede presentarse por escrito o por comparecencia, cuando se trate de juicios de mínima cuantía ante los juzgados mixtos de paz, o bien de juicios sobre algunas controversias familiares ante los juzgados de lo familiar. En todo los demás casos la demanda sólo podrá formularse por escrito y deberá reunir los requisitos antes mencionados.

5.6. CONTESTACION DE LA DEMANDA

En el Procedimiento Administrativo la contestación se realizará:

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surte efectos el emplazamiento. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuere señalado por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente.

En el Proceso Civil, en la contestación de la demanda:

El demandado formulará la contestación en los términos prevenidos para la demanda, por lo tanto el escrito de la contestación de la demanda deberá contener también los requisitos de la demanda señalados anteriormente, claro que adecuandolo a la contestación de ésta.

5.7. LAS PRUEBAS

"La prueba es la obtención der cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimilento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso.⁵⁰

Existen principios que rigen la actividad probatoria, mismos que se pueden aplicar a cualquier tipo de proceso, los cuales son los siguientes:

- Necesidad de prueba, los hechos sobre los cuales debe fundarse la decisión judicial, necesitan ser demostrados por las pruebas aportadas por cualquiera de las partes o por el juez, esta necesidad de la prueba tiene no sólo un fundamento jurídico, sino lógico, pues el ljuzgador no puede decidir sobre cuestiones cuya prueba no se haya verificado.

- Prohibición de aplicar el conocimiento privado del juez sobre los hechos, el juzgador no puede suplir las pruebas cson el conocimiento personal o privado que tenga de los hechos, porque sustraería de la discusión de las partes ese conocimiento privado y porque no se puede ser testigo y juez en un mismo proceso.

⁵⁰ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto y Ricardo Levene, Derecho Penal, Tomo III, Buenos Aires, Draft, 1945, p.20

- Adquisición de la prueba, la prueba pertenece al proceso y no a la parte que la propuso y la proporcionó

- Contradicción de la prueba, la parte contra quien se propone una prueba "debe gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla, incluyendo en esto el ejercicio de su derecho de contraprobar" ⁵¹

- Publicidad de la prueba, "el proceso se debe desarrollar a manera, que sea posible a las partes y a terceras personas conocer directamente las motivaciones que determinaron la decisión judicial, particularmente en lo que se refiere a la valoración de la prueba" ⁵²

- Inmediación y dirección del juez en la producción de la prueba, el juez debe ser quien dirija, de manera personal, sin mediación de nadie, la producción de la prueba. Aunque realmente este principio no tiene aplicación en la práctica del proceso civil mexicano, ya que por lo general las audiencias de pruebas son dirigidas por los secretarios de acuerdo.

La carga de la prueba es una aplicación a la materia probatoria del concepto general de carga procesal.

Tanto en el procedimiento administrativo como en el proceso civil, se admiten pruebas.

Los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas excepto la de confesión de las

⁵¹ Devis Echandía, Hernando, Compendio de Derecho Procesal, Bogotá, ABC, 1972, p.118

⁵² *Ibidem*, p.124

autoridades mediante absolución de posiciones.

Se podrán presentar pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia, en este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días expreso lo que a su derecho convenga.

El artículo 289 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que son admisibles como medios de prueba aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca los hechos controvertidos o dudosos.

5.8. AMPLIACION DE LA DEMANDA

En el procedimiento administrativo, se podrá ampliar la demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que emita la contestación de la misma, en los casos siguientes:

Quando se impugne una negativa ficta.

Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

En los actos no notificados o notificados ilegalmente.

En el proceso civil si la demanda fuere obscura o irregular el juez debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete o señale en concreto sus defectos, hecho lo cual le dará curso. El juez puede hacer esta prevención por una sola vez y verbalmente. Si no le da curso el promovente podrá acudir en queja al superior.

5.9. ALEGATOS

En el contencioso administrativo, el magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustantación del juicio y si no existe ninguna cuestión pendiente que impida su resolución notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencerse los cinco días para formular alegatos, si se formularón o no quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

Ovalle Favela define a los alegatos como "las argumentaciones que formulan las partes, una vez realizadas las fase expositiva y probatoria, con el fin de tratar de demostrar al juzgador que las pruebas practicadas han confirmado los hechos afirmados y que son aplicables los fundamentos de derecho aducidos por cada una de ellas, por lo cual aquél deberá acoger sus respectivas pretensiones y excepciones al pronunciar la sentencia definitiva"

53

Los alegatos deberán contener una relación breve y precisa de los hechos controvertidos y un análisis detallado de las pruebas aportadas para probarlas, también deben intentar demostrar la aplicabilidad de los preceptos jurídicos invocados a los hechos afirmados y en su opinión probados, por último en los alegatos las parte concluyen que tomando en cuenta que los hechos afirmados se han probado y se ha demostrado la aplicabilidad de los fundamentos de derechos aducidos, el juez debe resolver en sentido favorable a sus respectivas pretensiones o excepciones.

⁵³ Ovalle Favela, José, op. cit, p.178

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no contiene reglas específicas para el contenido de los alegatos, los alegatos se pueden expresar en forma oral o escrita.

5.10. LA SENTENCIA

En todo proceso se persigue alcanzar una meta, esa meta es precisamente la sentencia, es la forma normal de terminación del proceso.

"La sentencia es la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y mediante el cual normalmente pone término al proceso" ⁵⁴

Tanto en el contencioso administrativo como en el procedimiento civil, se dicta una sentencia.

"Cuando las partes han satisfecho todas las actividades que son necesarias a la consecución del fin que pretenden o sea la prestación de la actividad jurisdiccional para que el Estado declare vinculativamente los intereses protegidos por el derecho objetivo, surge la obligación del Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: La sentencia" ⁵⁵

⁵⁴ Ovalle Favela, José, op. cit., p.188

⁵⁵ Becerra Bautista, José, El Proceso en México, op. cit., p.180

CAPITULO VI

CAPITULO VI

PROPUESTA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Por regla general el único medio administrativo ordinario que se encuentra al alcance del particular para defender sus derechos frente a la Administración Pública, con el fin de hacer cumplir la garantía de legalidad es el recurso administrativo, el cual "constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo." ⁵⁶. Ahora bien derivado de la resolución del recurso administrativo que obtenga el particular únicamente queda la posibilidad de interponer el juicio de garantías en contra de dicha resolución.

Como es evidente falta un procedimiento intermedio con el cual se pueda analizar perfectamente la legalidad de los actos administrativos, toda vez que la experiencia ha demostrado que la Administración Pública no es lo suficientemente honrada para aceptar sus errores y como consecuencia el revocar o modificar sus resoluciones, llamandose en el medio a todos los recursos, recursos de confirmación.

⁵⁶ Gabino Fraga op. cit. p.435

Dentro de la legislación Federal Mexicana existe gran dispersión en las leyes correspondientes, ya que se prevee en cada una de ellas su propio recurso administrativo en los que se difieren normalmente en cuestión de términos, organismo ante quien se interpone, requisitos del escrito y anexos, siendo ésto causa de múltiples equivocaciones y errores derivados de las trampas procesales existentes en dichos ordenamientos administrativos.

El objeto de ésta tesis, es el que exista una ley de procedimiento administrativo y un tribunal administrativo federal en el cual se desahoguen dichos procesos, para que exista una certeza dentro de la legislación federal Mexicana y se facilite a los administrados el acceder a criterios uniformes respecto de los términos, requisitos del escrito y anexos, situación que sin duda coadyuvaran a la certeza y seguridad jurídica.

El crear un Tribunal Administrativo ante el cual se pueda interponer un medio de defensa uniforme de manera optativa a los recursos facilita al administrado el conocimiento de un procedimiento uniforme o bien sí a sus intereses conviene el promover el recurso ante la autoridad emisora del acto y una vez resuelto éste confirmandolo se podrá optar por el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Administrativos propuesto.

En virtud de lo anterior, propongo un:

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

art. 1. Todos los recursos administrativos tendrán, con la creación de ésta ley, una homologación, referente a los órganos competentes,

requisitos formales, documentos que deben acompañarse, plazo para la interposición, ante quien se presenta la demanda del recurso, fecha de presentación, pruebas, casos de improcedencia, desechamiento y sobreseimiento, resolución, notificación de la resolución, ejecución de las resoluciones, suspensión del acto reclamado.

art. 2. Cada recurso seguira teniendo, su propio nombre, es decir el nombre que le dé la ley de su materia, siendo éstos optativos para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal Administrativo.

art. 3. Todo recurso, sea cual fuere su nombre se desahogará ante el Tribunal Administrativo Federal, creado especialmente para conocer de dichos recursos.

art. 4. El Tribunal Administrativo Federal, es un tribunal federal, organizado colegialmente y que se integra a la Suprema Corte de Justicia, el cual se dividirá en:

En cinco Salas que se distribuiran por turno los procedimientos, teniendo a especializarse en lo futuro por materias afines.

Cada Sala se integrará por 5 magistrados, cuyo nombramiento se hara mediante oposición, previa carrera judicial en sus distintos niveles, con sus respectivos Suplentes, mismos que deberán de ser tres, electos de la misma manera que los magistrados.

Durarán en su cargo inicialmente dos años contados a partir de la fecha de su nombramiento pudiendo ser ratificados por su desempeño honesto, justo y responsable, mismo que calificará el pleno del Tribunal,

pudiendo recibir las tachas del público o del foro. La ratificación implicara la inamovilidad, la cual puede suspenderse por un desempeño inadecuado, conforme a los lineamientos antes señalados.

Será necesario la presencia de los cinco magistrados para sesionar, siendo las sesiones públicas, y se tomarán las resoluciones por el voto de la mayoría, en caso de empate el presidente tendrá el voto de calidad.

art. 5. El Tribunal Administrativo Federal estará a cargo de un Presidente, el cual será nombrado por votación entre los magistrados integrantes de todas las Salas, mismo que durará en su cargo un año y podrá suplirse por faltas temporales por uno de los Magistrados de cualquier Sala, conforme al orden de antigüedad.

art. 6. El Presidente del Tribunal Administrativo tendrá entre otras las siguientes atribuciones:

- a) Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- b) Publicar los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal.
- c) Ser el enlace de este Tribunal con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

art. 7. Es competencia de cada una de las Salas:

- a) Designar entre alguno de todos sus miembros al Presidente del Tribunal Administrativo Federal.
- b) Fijar jurisprudencia, ésta se fijará cuando se logra la unanimidad de los Magistrados en sesión.
- c) Dirigir la buena marcha de la Sala y la pronta impartición de justicia.

d) Expedir el reglamento interior de cada Sala, dependiendo de la materia.

e) Vigilará que la jurisprudencia del Tribunal no se contradiga con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

art. 8. Cada Sala estara integrada por un Presidente, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

1.- Atender la correspondencia.

2.- Rendir los informes previos y justificados cuande se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyen el acto reclamado en los juicios de amparo.

3.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala.

art. 9. Se iniciará la interposición del recurso mediante la presentación de un escrito, al cual se le llamara demanda.

La demanda se podrá interponer por el particular, pudiendo ser entes públicos, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal, que se vea afectado por un acto administrativo.

En los casos en que el acto administrativo afecte a dos o más particulares, en el escrito inicial de la demanda se designara a un representante común que se eligira de común acuerdo.

art. 10. Son partes en el procedimiento administrativo:

I. El demandante.

Tendrán ese carácter:

- a) Entes públicos
- b) Personas jurídicas colectivas
- c) Las personas en lo individual

II. El demandado, o el órgano que emitió el acto administrativo que se combate o impugna por cualquiera de los medios señalados en ésta ley.

CAPITULO II DE LA DEMANDA.

art. 11. La demanda se presentará por escrito ante el Tribunal Administrativo Federal, dentro de los treinta días naturales siguientes a aquel en que haya surtido efectos el acto administrativo en perjuicio del demandante.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población del Tribunal Administrativo Federal o así lo desee, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Si se envía el escrito por correo certificado con acuse de recibo se considera como fecha de presentación el día en que se depositó el escrito en la oficina de correos y así conste por el medio habitual.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante o albacea de la sucesión.

art. 12. Toda demanda deberá estar firmada por quien la formule, ya que de lo contrario se tendrá por no presentada, al menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

art. 13. La demanda deberá contener lo siguiente:

- I. Constar por escrito.
- II. Debe de ir dirigida al Tribunal Administrativo Federal.
- III. Señalar la autoridad que emitió el acto administrativo, misma que será la autoridad demandada.
- IV. El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones.
- V. El acto administrativo impugnado que podrá ser una copia o su transcripción en la demanda.
- VI. Los hechos en que el actor funde su petición, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión de tal manera que el órgano administrativo demandado pueda preparar su contestación y su defensa.

VII. Alegación de los motivos de hecho y los fundamentos de derecho en que se basa la impugnación.

VIII. La petición, cuando corresponda de una determinada conducta o acto administrativo, que el recurrente considera verdaderamente legítimo o lesione sus intereses.

IX. Las pruebas que ofrezca.

X. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

XI. Lugar, fecha y firma del actor.

Cuando la demanda sea incompleta, en cuanto que no comprenda todas las pretensiones derivadas de los hechos expuestos en la misma o alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalado por el actor el Magistrado en el momento de admitir la demanda subsanará ésta.

art. 14. Documentos que deberán acompañar a la demanda:

I. Una copia de la misma para el demandado y otra para el Tribunal Administrativo Federal.

II. En caso de que la demanda se presente en nombre y representación de otro, se deberá acompañar carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y de los testigos ante notario, corredor público o la promesa de decir verdad.

III. En su caso constancia del acto administrativo impugnado.

IV. Las pruebas documentales necesarias para sustentar sus afirmaciones.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado requerirá mediante notificación personal al demandante para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I al III, se tendrá por no presentada la demanda.

art. 15. Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el Presidente del Tribunal la turnará a la Sala que corresponda.

CAPITULO III DE LA CONTESTACION DE LA DEMANDA.

art. 16. Una vez presentada y admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado, emplazandolo para que conteste en un plazo de treinta días naturales a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

art. 17. El demandado en la contestación de la demanda expresará:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan que se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los agravios.

V. Las pruebas que ofrezca.

art. 18. El demandado deberá adjuntar a su contestación:

I. Una copia de la contestación demanda para el demandante.

II. El documento que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione a nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

IV. Las pruebas documentales que ofrezca y que sean necesarias para apoyar su dicho.

Enm caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o los testigos, sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas estas pruebas.

art. 19. En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En la contestación de la demanda la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

art. 20. Cuando haya contradicciones entre los motivos de hecho y los fundamentos de derecho dados en la contestación de la autoridad que dictó la resolución impugnada y formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta respecto a esas contradicciones, lo expuesto por estos últimos.

CAPITULO IV DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO.

art. 21. Es improcedente el juicio ante el Tribunal Administrativo Federal, en los siguientes casos:

1) Cuando no afecten los intereses del demandante.

2) Cuando haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Administrativo Federal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate el mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

3) Cuando no se haga valer agravio alguno.

La procedencia del juicio será examinada aún de oficio.

art. 22. Procede el sobreseimiento:

- 1) Por desistimiento del demandante
- 2) Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- 3) Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

art. 23. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Administrativo Federal no habrá lugar a condenación a costas, cada parte será responsable de sus propios gastos.

CAPITULO V DE LOS IMPEDIMIENTOS Y EXCUSAS

art. 24. Los magistrados estarán impedidos para conocer cuando:

- I. Tengan interés personal en el negocio.
- II. Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.
- III. Han sido apoderados en el mismo negocio.
- IV. Tengan amistad estrecha o enemistad con algunas de las partes o con sus representantes.

V. Cuando se ha dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

VII. Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más graves que las mencionadas.

VIII. El impedimento puede ser invocado por cualquiera de las partes o de oficio por los Magistrados. El Magistrado que no señale su impedimento personal será sancionado con la suspensión automática, previa declaración del Pleno de seis meses.

art. 25. Los magistrados tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos señalados en el artículo anterior, señalando concretamente en que consiste el impedimento y conscientes de la sanción anterior, que en caso de repetirse se le reemoverá definitivamente del cargo.

art. 26. Una vez manifestada la causa del impedimento, se designará a quien deba sustituir al magistrado, llamando a uno de los suplentes.

CAPITULO VI DE LAS PRUEBAS

art. 27. En el procedimiento administrativo de los recursos se admitirán toda clase de pruebas, que tengan que ver con el procedimiento, siempre que no contravenga a la moral, leyes de orden público y buenas costumbres.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

art. 28. El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes siempre que estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados.

art. 29. Los hechos notorios no necesitan ser probados y el juez puede invocarlos, aunque no hayan sido alegados por las partes.

art. 30. Son admisibles como medios de prueba aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos controvertidos o dudosos.

art. 31. La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I. En el auto que recaiga a la contestación de la demanda se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II. El magistrado cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III. En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV. Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al magistrado antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I y no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V. El perito tercero será designado entre los que tengan adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la designará bajo su responsabilidad la persona que deberá rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

CAPITULO VII

DEL OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PRUEBAS

art. 32. El período de ofrecimiento de pruebas es de diez días, mismo que empezarán a contarse desde el día siguiente al de la notificación del auto que manda abrir el juicio a prueba las pruebas pueden ser remitidas al Tribunal por correo certificado siguiendo las reglas del artículo 11.

art. 33. Las pruebas deben ser ofrecidas relacionándolas con cada uno de los puntos controvertidos, declarando el nombre y domicilio de testigos y peritos. Si no se hace la relación de las pruebas ofrecidas, en forma precisa, con los puntos controvertidos, serán desechadas.

art. 34. Al día siguiente en que termine el período del ofrecimiento de pruebas, el juez dictará resolución en la que determinará las pruebas que se admitan sobre cada hecho, pudiendo limitar el número de testigos prudencialmente. No se admitirán diligencias de pruebas contra derecho, contra la moral o sobre hechos que no han sido controvertidos por las partes, sobre hechos imposibles o notoriamente inverosímiles.

art. 35. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad las copias de los documentos que les soliciten, si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado que requiera a los omisos o rebeldes.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado podrá hacer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre, a los funcionarios

omisos y en su caso se remitirá notificación a la Secretaría de la Contraloría para la responsabilidad del funcionario.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

art. 36. La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presuncionales legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

II Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

CAPITULO VIII DEL CIERRE DE LA INSTRUCCION

art. 37. El magistrado, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaración expresa.

CAPITULO IX DE LA SENTENCIA.

art. 38. La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de las Salas dentro de los treinta días naturales siguientes en que se cierre la instrucción en el juicio.

art. 39. La sentencia del Tribunal Administrativo Federal se fundará en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

La sentencia se notificará a las partes personalmente pudiendo hacerlo mediante correo certificado.

art. 40. Cuando se haga valer diversos conceptos de nulidad por omisión de formalidades o violaciones de procedimiento, la sentencia deberá

examinar y resolver cada uno, aun cuando considere fundado alguno de ellos. En el caso de que la sentencia declare la nulidad por la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

No se podrá anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

art. 41. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, o sea que es una incompetencia de origen por no cumplir con los requisitos legales.

- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.

- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades, cuando un funcionario se extralimita.

art. 42. La sentencia definitiva podrá:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo de que se trate de facultades discrecionales, presunción que puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

CAPITULO VII

CAPITULO VII

LA INCORPORACION DEL TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO EN LA PIRAMIDE JERARQUICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

7.1. LA INTEGRACION DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

El Poder Judicial Federal se integra de la siguiente manera:

- Por la Suprema Corte de Justicia.
- Por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- Por los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Por los Juzgados de Distrito.

-Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

7.2. INTEGRACION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de veintidós ministros numerarios y de hasta cinco supernumerarios, funcionando en Pleno o en Salas.

7.3. FUNCIONAMIENTO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

Se integra con veintiún ministros, uno funge como Presidente electo por los propios ministros, puede funcionar con quince de los veintiún ministros. Los cinco ministros supernumerarios formarán parte del Pleno cuando entren en funciones de substitutos.

Las resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse, salvo cuando tengan impedimento no estuvieran presentes durante la discusión. En caso de empate se resolverá el asunto en la siguiente sesión. si en ésta no se obtuviera mayoría, se desechará el proyecto y el Presidente designará otro ministro, distinto al relator para que formule nuevo proyecto.

Una vez hecho el engrose, la resolución deberá ser firmada por el Presidente de la Corte, por el Ministro Ponente y por el Secretario que da fe, si distribuida entre los demás ministros, éstos no hacen objeciones en el plazo de 10 días.

El Pleno tiene funciones jurisdiccionales y administrativas.

7.4. FUNCIONAMIENTO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

Son cinco las salas de la Suprema Corte de Justicia:

- La primera es la Sala Penal.
- La segunda es la Sala Administrativa.

- La Tercera la Sala Civil.
- La Cuarta la Sala Laboral.
- La Quinta la Sala Auxiliar.

Las Salas estan numeradas progresivamente., formadas por cinco ministros cada una, uno funge como Presidente, el cual será elegido por cada Sala, pudiendo funcionar con la presencia de cuatro ministros.

Las resoluciones de cada Sala seran tomadas por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto. Si no hubiere mayoría en la votación, se listará para la sesión siguiente, y si se repite en ésta, se desechará el proyecto, y el presidente de la Sala lo turnará a otro. Si continúa el Presidente de la Corte nombrará a otro y si continúa, la falta de mayoría se pasará el asunto al Pleno para que resuelve lo precedente.

Cada Sala tiene funciones jurisdiccionales y administrativas.

La Sala Auxiliar se forma de cinco ministros supernumerarios, conoce de los asuntos del propio Pleno determine, por acuerdos generales.

7.5. LA INCORPORACION DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

Como se explicó anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de cinco Salas, la cual una de ellas es la Sala Administrativa.

Mi propuesta consiste en que dentro de la Sala Administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se integre el Tribunal Administrativo Federal el cual a su vez se dividirá en cinco salas distribuyendose por turno los procedimientos, especializandose en lo futuro por materias a fines.

Cada sala del Tribunal Administrativo Federal se integrará por cinco magistrados a cargo de un Presidente que será nombrado por votación entre los cinco magistrados y a su vez cada sala estará integrada por un Presidente.

7.6. PROPUESTA PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Será necesario reformar la constitución para incluir que en el Poder Judicial de la Federación, dentro de la Sala Administrativa queda integrado el Tribunal Administrativo Federal, y consecuentemente será necesario modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Será necesario modificar el capítulo IV del título III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que hace mención al Poder Judicial, incluyendo la creación del Tribunal Administrativo Federal, así como su funcionamiento.

CONCLUSIONES

1) Debido a la gran diversidad y complejidad de disposiciones legales que regulan los recursos administrativos, es evidente la necesidad de crear un Código de Procedimientos Administrativos en el cual se regule a todos los recursos administrativos, así como crear un Tribunal Administrativo Federal en el que se desahoguen dichos recursos, teniendo como finalidad reunir las normas del procedimiento de los recursos administrativos.

2) Con la creación del Código y del Tribunal el procedimiento administrativo de los recursos será rápido, sencillo y eficaz, evitando además acudir a la legislación supletoria.

3) Con las propuestas antes mencionadas existirá un Derecho claro, unificado y dinámico.

4) Será modificar todas las leyes y reglamentos que prevean a los recursos administrativos indicando que existe de manera optativa a los recursos el Tribunal Administrativo Federal.

5) Al desahogar un recurso administrativo ante un Tribunal creado especialmente para esto y con las reglas de procedimiento específicas se estaría evitando la arbitrariedad que se da cuando resuelve el recurso la autoridad que emitió el propio acto administrativo.

6) Será necesario modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a la integración del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incorporar el Tribunal Administrativo Federal al Poder Judicial de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, una vez que haya sido presentada como iniciativa.

7) La finalidad de esta tesis es la de evitar la arbitrariedad por parte de la autoridad y simplificar la defensa de los particulares frente a los actos de la administración que lesionan sus derechos.

8) Hacer más clara y patente la seguridad jurídica de la que pomposamente habla nuestra Constitución Política.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8a. ed., México, Porrúa, 1986.

ALCALA, ZAMORA Y CASTILLO, Niceto y Ricardo, Derecho Penal, Tomo III Buenos Aires, Kraft 1945.

ARMIENTA, Gonzalo, El proceso tributario en el Derecho Mexicano, textos universitarios S.A., Porrúa, 1977.

ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, Derecho Fiscal, México, Themis, 1990.

BECERRA BAUTISTA, José, El proceso en México, 20a. ed., México, Porrúa, 1866.

BOQUERA OLIVER, José María, Derecho Administrativo, 4a. ed., Madrid, España, Instituto de estudios de administración, local 1983.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, antigua librería Robredo, 1986.

BULSA, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo II, 6a. ed., La Ley de Buenos Aires, 1964.

BURGOA, Ignacio, El juicio de amparo, 8a. ed., México, Porrúa, 1971.

COUTURE, Eduardo J, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, 3a. ed. Buenos Aires, Palma, 1958.

DEVIS ECHANDIA, Hernando, Compendio de Derecho Procesal, Bogotá, ABC, tomo III, 1972.

DIEZ, Manuel M, El acto administrativo, 2a. ed., Argentina, Buenos Aires, 1961.

ESQUIVEL OBREGON, Toribio, Apuntes para la historia del Derecho en México, México, Polis, 1937.

FERNANDEZ DE VELASCO, Recaredo, "El acto administrativo", revista de derecho privado, Madrid. 1929.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomas Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, 2a ed. Civitas Madrid, 1978.

GARCIA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo, Madrid España, librería general de Victoriano Suarez 1943.

GOMEZ LARA, Cipriano, La teoría general del proceso, Universidad Autónoma de México, 1983.

GORDILLO, Agustin, Procedimiento y recursos administrativos, 2a. ed., Macchi Buenos Aires, 1971.

GORDILLO, Agustin, Teoría general del derecho administrativo, Madrid, Instituto de estudios de administración local 1984.

GUASP, Jaime, La pretensión procesal, Madrid, Civitas, 1981.

LARES, Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo, México, imprenta de Ignacio Cumplido, 1952.

LOPEZ NIETO Y MALLO, Francisco, Manual de procedimiento administrativo, Barcelona, Bayer Hermanos, 1978.

MARGAIN MANATOU, Emilio, De lo contencioso administrativo de la anulación o ilegitimidad, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1964.

MARTINEZ MORALES, Rafael, Derecho administrativo, México, colección textos jurídicos universitarios, Harla 1991.

MARTIN MATEO, Ramón, Manual de derecho administrativo, 9a. ed., Madrid, España, Instituto de estudios administrativos, 1985.

OLGUIN JUAREZ, Hugo, Extinción de los actos administrativos, revocación, invalidación y decaimiento, Santiago de Chile, edit. jurídica de Chile 1961.

OVALLE FAVELA, José, Derecho procesal civil, 3a. ed., colección textos jurídicos universitarios, Harla, 1989.

PANTOJA BAUZA, Rolando, Concepto de acto administrativo, Santiago, jurídica de Chile, 1960.

SANTILLAN VICTORICA, David, Tribunales calificadoros de infracciones a los reglamentos gubernativos en el D.F.

SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, porrúa 1972.

TREVIÑO CORTES, Jorge, Generalidades del proceso contencioso administrativo.

URZUA RAMIRES, Carlos Fernando, Requisitos del acto administrativo, jurídica de chile, 1971.

WADE H, Derecho Administrativo, Madrid España, Instituto de Estudios Politicos.

WEIL PROSPER, El Derecho Administrativo, Madrid, España, Taurus ediciones 1966.

YUNES YUNES, José Angel, La administración de justicia en México.

ZORITA, Alonso, Breve y sumaria relación de los Señores de la Nueva España, 2a. ed., México, UNAM, 1963.

II. TESIS

BECERRA GALLO, Belisario, "Protector de Derechos de los ciudadanos", Tesis Profesional, Universidad Panamericana.

CONTRERAS ARREVILLAGA, Manuel, "La necesidad de un codigo de procedimientos administrativos", Universidad La Salle, 1991.

GUTIERREZ CASILLAS, Héctor Alfonso, "Creación de un código federal de procedimientos administrativos", Tesis Profesional, México, Universidad Panamericana, 1988.

MERCADO RODRIGUEZ, Blanca, "La intervención de la administración prevista en el código fiscal de la federación", Universidad Tecnológica de México, 1991.

RODRIGUEZ BOTELLO, Estela, "Análisis de los recursos administrativos en la legislación federal mexicana", Tesis Profesional, Universidad Panamericana, 1992.

ROBLES PEREZ, Arturo, "El régimen contencioso-administrativo y los demás medios de control del actuar de la administración en México", Tesis Profesional, Universidad Panamericana 1990.

SARDINAS SANCHEZ, Angel, "El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación" Universidad Panamericana, 1988.

III. LEGISLACION

Código de Procedimientos Civiles.

Código Civil.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.