

29
19A
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



LA VISITA DOMICILIARIA Y SUS REPERCUSIONES
EN MATERIA ADMINISTRATIVA

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
QUE PRESENTA
JOEL C. ALVA GOMEZ

FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO, 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**LA VISITA DOMICILIARIA Y SUS REPERCUSIONES
EN MATERIA ADMINISTRATIVA**

Pág.

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1.- EL ESTADO	3
1.1.- FUNCIONES DEL ESTADO	
1.2.- COOPERACION DE PODERES	
1.3.- LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	
CAPITULO 2.- CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LGS ACTOS ADMINISTRATIVOS	24
2.1.- PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIDAD	
2.2.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD	
2.3.- EL ACTO ADMINISTRATIVO	
CAPITULO 3.- LA VISITA DOMICILIARIA	35
3.1.- FORMALIDAD DE LA ORDEN	
3.1.1.- POR ESCRITO	
3.1.2.- EXPRESION EXACTA DEL LUGAR A VISITARSE	
3.1.3.- PERSONA O PERSONAS CON QUIENES HA DE ENTENDERSE LA VISITA	
3.1.4.- OBJETO PRECISO DE LA VISITA	
3.2.- EL LEVANTAMIENTO DEL ACTA CIRCUNSTANCIADA	
3.3.- EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEMAS SEÑALAMIENTOS LEGALES	
3.4.- CONTROL DE LEGALIDAD	

CAPITULO 4.- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS JURISDICCIONALES	51
4.1.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ANTE LA PROPIA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO IMPUGNADO	
4.2.- PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	
4.3.- PROCEDIMIENTO ANTE EL PODER JUDICIAL FEDERAL	
C O N C L U S I O N E S	80
B I B L I O G R A F I A	90

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

El presente trabajo representa dos finalidades, una es la obtención y apoyo de mi examen profesional y la otra es dar a conocer la problemática actual en lo referente a las visitas domiciliarias que realizan las autoridades administrativas no fiscales, así como un comentario y sugerencia a las reformas que pudieran hacerse tanto a nivel reglamentario - como a nivel orgánico, tomando en consideración que el Estado tiene la potestad de vigilar el buen funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios y que la única forma de lograrlo es realizando visitas domiciliarias para cerciorarse tanto del cumplimiento de los reglamentos sanitarios, como de gobierno, constatándolo por medio de sus visitadores provistos de ordenes escritas que deberan estar apegadas a nuestra Constitución Política y las leyes secundarias que de ella emanen, aplicables al caso y de acuerdo a su competencia, de conformidad a lo establecido por el 16 Const. También trataremos de explicar los diversos procedimientos a seguir cuando los particulares ven afectados sus intereses por las diferentes autoridades administrativas, procedimientos que podrán resolver las propias autoridades emisoras del Acto Administrativo, como por la vía contenciosa; - competencia de los tribunales administrativos y hasta lle-

gar al último recurso que resolverá el Poder Judicial de la Federación.

Dentro de la problemática que estudiaremos, se verán aspectos tanto de formalidad como de objetividad, siendo preciso señalar que no existe en materia administrativa una regulación adecuada y congruente para todas las autoridades administrativas no fiscales, por lo que cada Secretaría de --- Estado al aplicar sus funciones, propone leyes solo vistas desde su propio ángulo o esfera de atribuciones, dando diferentes nombres y procedimientos a los recursos otorgados a los particulares para la defensa de sus derechos.

CAPITULO I

EL ESTADO .

1.- El Estado moderno ha tenido una evolución que se ha distinguido por las características particulares que en cada momento se dan y se viven, características de contenido social, político y económico, pero que de alguna forma dan al Estado su momento histórico y que formalizan la política -- económica del Estado.

Así vemos que desde la antigua Roma y Grecia el Estado se venía formando por diferentes estamentos sociales y que alguna de ellas era la que tenía el poder para gobernar, ya sea por si mismas o por personas que imponían, proceso que evolucionó hasta la actualidad donde priva la democracia -- (entendiendo como la capacidad política de los sujetos para elegir a sus gobernantes), habiendo tenido que pasar por -- etapas de reinados, monarquías, plutocracias, feudalismos, dictaduras, parlamentos y cacicazgos como formas de organización política.

El Estado moderno aparece como tal y se le conoce con este nombre a partir del siglo XVI. Fue un término usado por -- Nicolás Maquiavelo (1469-1527) diplomático experimentado -- que al escribir su libro "El Príncipe" dá a conocer sus experiencias personales en política que él vivió y además enseña el arte de ejercer el poder, las técnicas para adquirirlo y conservarlo; así como los errores que deben evitar los gobernantes en el ejercicio de sus atributos y funciones.

El Estado moderno vive su transformación dada la necesidad económica imperante en ese tiempo, en el cual debido al comercio entre zonas distantes de los reinos y la descentralización de poder propio del feudalismo, no había una regulación coercitiva centralizada que fuera congruente a los diferentes intereses que el comercio requería, una normatividad donde no existieran barreras y pudiera establecerse el libre comercio, por lo que los comerciantes aprovechando su poder económico y la influencia política que tenían dentro de las opiniones de los monarcas, fueron los que iniciaron de forma indirecta la creación de la monopolización del --- poder por los reinados.

Por otro lado también influye mucho la separación de la --- Iglesia y el Estado que surge en 1648 en Europa, donde el Estado estatiza muchas de las funciones de seguridad y bienestar social que hasta ese entonces otorgaba la iglesia y que sumados a los que ya tenía el Estado como el otorgamiento de justicia, se crearon las diferentes leyes que regularían lo económico, lo político y lo social -esenciales para el sostenimiento del Estado-; a su vez desaparecería cualquier tipo de dominación extraña a los Estados dentro de su territorio y dirigiendo a la iglesia conforme a los intereses del propio Estado, llevando a cabo para tal fin la esta

tización de todos los bienes e intereses que pertenecían a la iglesia y relevando con estas acciones, la sumisión --- Papal a la que estaba reducida la autoridad del Estado en esa época.

El Estado dentro de su evolución histórica y dada la propia evolución del sistema capitalista, adquiere un gran apetito de dominación y poder, por lo que no es raro ver que el Estado vaya a regular todo lo que existe dentro de su territorio, no dejando lugar alguno que no se note su presencia, esto con el fin de hacer sentir su dominio y procurarse medios para su existencia por conducto de los impuestos y derechos, imponiendo a sus nacionales el servicio militar --- obligatorio para así reforzar sus ejércitos e imponer su -- presencia militar tanto en lo interno como a lo externo.

El Estado a través de su desarrollo para la obtención de -- sus fines, necesitó reunir pequeños reinos feudales, quitán doles todo poder sobre sus súbditos y respetándoles si --- acaso era necesario sus títulos nobiliarios y propiedades, transmitiendo todas sus atribuciones políticas al funcionario público que sería designado por el Estado y además se-- ría su representante político en esa región.

1.1.- Las funciones del Estado Mexicano se desprende de la interpretación que se le da al artículo 49 de nuestra Carta Magna, en donde establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo como poderes que en realidad son funciones o competencias como lo mencionan claramente otros artículos de nuestra Constitución Política.

Los poderes o funciones del Estado, en lugar de ser una tricotomía como se le ha dado en llamar, viene siendo para la realidad mexicana y dadas sus propias características una dicotomía, pues la función legislativa es la creación exclusiva de leyes y reglamentos que serán aplicados y ejecutados por los poderes Judicial y Ejecutivo.

La función legislativa es la creación de leyes generales y específicas o secundarias, ya sea por iniciativa del Presidente de la República o bien por alguna de las dos cámaras, así como a iniciativa de las legislaturas estatales, tal y como lo prevé la II sección del Capítulo II del Título tercero que en su artículo 71 de nuestra Constitución General menciona los poderes que pueden iniciar leyes así como el procedimiento para la aprobación de éstas que se menciona en el artículo 72 del mismo texto constitucional. Para esta función, el Estado tiene establecido constitucionalmente el

Congreso de la Unión, quien debiera aprobar o rechazar las -
iniciativas de ley que le fueron presentadas a estudio; el
Congreso general como sabemos, está compuesto por dos cáma-
ras: la Cámara de Diputados que es la representante de to--
dos los ciudadanos y la Cámara de Senadores que es la repre-
sentante de los estados ante la Federación y que son elegi-
das mediante el voto popular y directo de los ciudadanos --
mexicanos (capítulo II del Título Tercero de nuestra Ley --
Fundamental), de donde es requisito obligatorio que ambas -
cámaras aprueben los proyectos de ley para su debida promul-
gación por el Ejecutivo Federal y debida observancia por to
dos los sectores del Estado; con la excepción a ésta regla
de la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos así como
la de Egresos que es competencia exclusiva de la Cámara de
Diputados.

Esta función legislativa aun y cuando está encomendada por
la Constitución General al órgano legislativo no es exclusi-
vo de él cómo es el caso que los Poderes Judicial y Ejecuti-
vo pueden crear normas también, con la salvedad que estas -
se denominaran reglamentos u ordenanzas o decretos, dejando
el término ley para uso exclusivo de las normas creadas por
el cuerpo legislativo.

Teniendo que distinguir las leyes en sentido formal (todo aquello que aparece bajo la forma de un precepto legal) de las leyes en sentido material (normas jurídicas generales - bajo la forma de una ley) mencionaremos las diferencias que alude el maestro Miguel Acosta Romero¹:

"Con el propósito de precisar los conceptos de ley y reglamentos, a continuación haremos un estudio estableciendo sus diferencias:

1.- Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (deriva -- del Congreso), y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

2.- El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran de terminadas en los artículos 71 y 72 de la Constitución. En cambio, el procedimiento de formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez, como ya dijimos, es el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial.

3.- En tercer lugar, existe el principio de primacía -

1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México. 1984. pág. 521.

de la ley, que opera en favor de ésta.

Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por un reglamento. - Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del artículo 72 de la Constitución, según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos trámites establecidos para su formación".

La función judicial que como su nombre lo dice en sus raíces etimológicas² (judicis de jus y dico, decir; el que dice el derecho) es quien dice el derecho y es la encargada de dirimir todo tipo de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de alguna ley, ya sea entre particulares, entre estados o bien entre el estado y los particulares, basando su función en la interpretación del derecho ya sea por legislación existente, por jurisprudencia creada -- por sus propios tribunales o bien aplicando supletoriamente los principios generales del derecho, buscando ante todo la impartición de justicia como único fin axiológico, función que se ejerce por conducto de los tribunales judiciales y administrativos que en esencia también son judiciales pues van a "decir el derecho" durante todo el procedimiento previamente establecido en las leyes vigentes y en sus resoluciones finales.

Aunque la función judicial no es privativa o exclusiva del Poder Judicial, ya que el Poder Legislativo puede actuar -- como órgano jurisdiccional formal en el juicio político a los servidores públicos y altos funcionarios como gobernadores, senadores, diputados, directores de paraestatales o secretarios de estado; así como también el Poder Ejecutivo -- realiza en el contencioso administrativo la declaración o interpretación del derecho, asumiendo funciones de un órgano jurisdiccional.

2.- cfr. Mateos Muñoz, Agustín. Etimologías Grecolatinas -- del Español. Edit. Esfinge. México. 1988. pág. 90.

La función ejecutiva, precepto que es básicamente administrativo, establecido en el artículo 89 fracción I de nuestra Ley Fundamental, tiene a su cargo la ejecución de todos los ordenamientos jurídicos que emanan del H. Congreso de la Unión con el fin de preservar la vida política, social y económica del Estado Mexicano.

El gobierno federal al efecto proveó en la esfera administrativa la creación de leyes y reglamentos para administrar los recursos de la Nación, procurando con ello tener los fondos y recursos económicos necesarios para cubrir las exigencias relacionadas al gasto público y así estar en condiciones de otorgar los beneficios del orden y la seguridad social a sus gobernados, ya que, como se sabe, un estado fuerte económicamente es un estado fuerte políticamente.

El poder que el Estado detenta se hace visible en materia de derecho administrativo a través de la función fiscal, ya que para obtener fondos que apoyen su economía y sus acciones tanto políticas como sociales, es menester la recaudación de recursos monetarios a través de las leyes fiscales que impongan el pago de impuestos o derechos, productos y aprovechamientos y multas y sanciones a sus gobernados, logrando su cometido aun y cuando la mayoría de las veces los particulares se nieguen u opongan, ofreciendo resistencia a la voluntad del gobierno federal.

Las funciones anteriormente estudiadas, son realizadas por los órganos del Estado en un esquema de separación y bajo la idea de la complementación, como actividades cotidianas y en algunas veces, como facultades extraordinarias.

Como muestra, tenemos al Poder Legislativo que realiza funciones judiciales (arts 74, fracc. IV y 110 Constitucionales) en los casos del juicio político a los servidores públicos, así como la función administrativa (art. 74 fracc. III Const.) en los casos de nombramientos de personal administrativo o bien en el ejercicio de su presupuesto; así, en el caso del Poder Judicial, vemos que también realiza funciones legislativas al crear su propia jurisprudencia que va a servir de norma a los tribunales dependientes del Poder Judicial, en el caso de funciones administrativas, están las actividades relacionadas a los nombramientos de sus secretarios y oficiales y demás personal administrativo (art. 94 Const.).

En el mismo orden de ideas tenemos al Poder Ejecutivo que también realiza funciones judiciales, tal es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación (art. 74 fracc. XXIX-H Const.).

En el aspecto de las funciones legislativas vemos que el Presidente de la República tiene facultades de legislar en

los términos del artículo 92 y 131 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, así como en la propia jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación que vuelve obligatorio sus criterios jurídicos de la Sala Superior a las demás salas regionales del propio tribunal convirtiéndose en normas de derecho.

1.2.- La cooperación de poderes surge como discusión a la monopolización del poder que en el siglo XVII hizo de toda Europa una monarquía absolutista y en el que se exponía la necesidad de equilibrar los poderes que tenía el rey o jefe del ejecutivo y que el balance a esto podrían ser los poderes judicial o legislativo, por lo que ésta idea germinó -- profundamente en casi todas las constituciones democráticas (que contrariamente a lo que se cree, tendría que ser la -- monopolización de cualquier poder por el pueblo)³.

Es en éstas constituciones donde se establece en una manera radical la delimitación de poder, -valga la redundancia- de los poderes establecidos, como el judicial, el legislativo y el ejecutivo.

Aunque algunos tratadistas, entre ellos Hans Kelsen⁴ señalan que no existe tal separación, ya que no podría ser viable un Estado con poderes autónomos y que motivados por -- dicha autonomía estuvieran siempre o en forma sistemática -- oponiéndose unos a otros, si esto llegase a suceder, el -- Estado caería en un momento de inactividad, planteamiento -- en el que estamos totalmente de acuerdo puesto que nuestro sistema es presidencialista, incluso en el parlamentario en que el poder legislativo es el poder preponderante, siempre ha existido una cooperación abierta en la toma de decisiones de los poderes preponderantes.

3.- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de García Máynez, Eduardo. Edit. UNAM. ---- México. 1988. pág. 335.

4.- cfr. Idem. pág. 323.

Es fácil de explicar y comprender el porqué es una cooperación de poderes y porqué el Ejecutivo es un poder preponderante, analizando las siguientes causas:

Primero.- conociendo las características que se dan en los sistemas presidencialistas y estando concientes que México adoptó este sistema como forma de gobierno, tenemos que en el presidencialismo existe la fusión de dos personalidades en un solo sujeto que es el Presidente de la República, a diferencia del sistema parlamentario en el cual el monarca es el jefe de Estado y el Primer Ministro es el jefe de gobierno o jefe del ejecutivo;

Segundo.- es también característica del presidencialismo -- que el jefe del ejecutivo pueda designar o remover libremente a sus más cercanos colaboradores como son los Secretarios de Estado, los Procuradores de Justicia tanto de la -- República como del Distrito Federal, etc. sin la intervención de ninguno de los otros dos poderes -un acto de soberanía, evidentemente- a diferencia del parlamentario, donde el poder legislativo es el que aprueba los nombramientos de los altos funcionarios a propuesta del ejecutivo; así también los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado y sólo son responsables de sus actos políticos ante el Jefe del Ejecutivo, que en sí, es el responsable directo ante la Nación de todos sus colaboradores ya que orgánica--

mente el jefe del ejecutivo es el superior jerárquico de -- todos ellos;

Tercero.- otra característica del presidencialismo es que - el poder legislativo no tiene la facultad de censurar los - actos de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos y no obstante que en nuestro país y de --- acuerdo a las últimas modificaciones a nuestra Constitución General, en las cuales el Congreso General puede llamar a - comparecer ante la tribuna del pueblo a los funcionarios -- del Poder Ejecutivo esto sólo puede hacerlo para escuchar - sus informes, palabras o comentarios respecto a asuntos de la materia a su cargo, pero no puede el Congreso en dado -- caso, aplicarle sanción alguna y mucho menos censurarlo;

Cuarto.- La más importante característica en el presidencia lismo es la supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, no obstante ésta preponderancia del Poder Ejecutivo de la Unión, éste no puede actuar con plena sobera-- nía sobre los otros ya que tiene limitaciones tanto de go-- bierno como de política para actuar libremente, limitacio-- nes que establece la Constitución Política y leyes reglamen-- tarias que tienen como finalidad el establecimiento de un - verdadero contrapeso entre los poderes del Estado; éste ba-- lance o equilibrio de funciones y atribuciones en cada ---

poder dada su importancia y trascendencia política, son un contrapeso en relación a los otros poderes, aún y cuando la preponderancia de alguno de ellos rebase a los otros que -- también existen en la vida política del Estado, pues tam--- bién están facultados para emitir sus decisiones pero respe--- tando las facultades de los otros poderes para evitar que se invadan sus campos de acción y se forme un antagonismo - político entre si que afectaría la vida del Estado, creándo--- se un vacío de poder o la anarquía de ahí que la división - de poderes debe llamarse por lo que realmente es; "una --- cooperación de poderes" que funciona como complemento o ayu--- da de los otros poderes, teniendo soberanía el Poder Ejecu--- tivo por encima del Legislativo y el Judicial y que inclusi--- ve nuestra propia Constitución General lo reconoce como el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en su artículo 80.

1.3.- La autoridad administrativa es aquel órgano estatal - que de alguna forma ostenta o puede disponer de la fuerza - pública y que además, como lo menciona el maestro Miguel -- Acosta Romero⁵ y el Doctor Ignacio Burgoa⁶ está investido - de facultades de decisión o ejecución y cuyo ejercicio en-- gendra situaciones de creación, extinción y modificaciones de hecho o de derecho con trascendencia particular y de for ma unilateral, esto es, que en su aplicación el derecho -- deja un amplio margen a la imposición de la voluntad del -- funcionario o funcionarios que están al frente de una ofici na de gobierno, interpretando a su leal saber y entender la legislación vigente en la materia de que se trate.

Todos los órganos de la administración pública federal cen- tralizada, tienen facultades de decisión y ejecución, sien- do por ello autoridades dentro del Estado, por lo que en -- estos casos no existiría problema alguno para poder identi- ficar a una autoridad administrativa. Sin embargo en el ca- so de las empresas paraestatales, debido a la variedad de - legislación que les atañe, nos encontramos con frecuencia - que se les dá carácter de autoridad administrativa sin ser órganos de la administración pública federal centralizada, auxiliando a esta interpretación el criterio sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurispuden cia emitida al respecto.

5.- cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México. 1984. pág. 420.

6.- cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. ----- Porrúa S.A. México. 1966. pág. 298.

"Para efectos de la materia de Amparo, es autoridad --
toda aquella persona que dispone o puede disponer de --
la fuerza pública en virtud de su competencia legal y
que por lo mismo esté en posibilidad material de obrar
como individuo que ejerce actos públicos"⁷.

Así también las autoridades administrativas están investi--
das de poder público, dado que son creadas mediante leyes --
expedidas por el H. Congreso de la Unión, generalmente a --
iniciativa del jefe del Ejecutivo, que en nuestro caso es --
el Presidente de la República, mismo que funge como jefe de
Estado y como jefe de gobierno; en el primer caso actúa en
el aspecto político internacional representando al Estado --
Mexicano y recibiendo los honores reservados a los jefes de
Estado; y en el segundo caso, el que nos interesa, actúa --
como jefe de gobierno efectuando actos administrativos que
van desde el nombramiento de sus más cercanos colaboradores
tales como los Secretarios de Estado, el Procurador General
de la República, el Regente del Distrito Federal, el Procu-
rador General de Justicia del Distrito Federal, etc. hasta
los establecidos en la ley mencionada en el artículo 90 ---
Constitucional, que para tal efecto el H. Congreso de la --
Unión expidió con fecha del 22 de Diciembre de 1976; La Ley
Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que --

7.- cfr. Tesis Jurisprudencial número 74, legible en la pág.
115 del apéndice del Semanario Judicial de la Federa---
ción, fallos de 1917 a 1965, sexta parte, jurispuden---
cia común al Pleno y a las salas.

normará y regulará las actuaciones y funciones de todas las Secretarías de Estado, en base a las facultades que le fueron conferidas al jefe del ejecutivo por el artículo 89 -- Constitucional y que además lo faculta para promulgar y ejecutar las leyes que expida el H. Congreso de la Unión; proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, asimismo para realizar todos los actos que constituyen la - Administración Pública Federal; La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 establece:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el - Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo -- Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La Administración Pública Federal en el libre ejercicio de sus funciones puede afectar los intereses de los particulares, cuando en acato a la legislación que en materia admi--

nistrativa existe en nuestro país, las Secretarías de Estado realicen funciones a que están obligadas por hallarse es tablecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Todas las atribuciones de las Secretarías de Estado son delegadas por el jefe del Ejecutivo Federal y como lo establece el artículo 89 Constitucional, actúan en representación del mismo Presidente de la República.

A su vez los Secretarios de Estado tienen facultades para delegar algunas de sus funciones administrativas a los funcionarios de menor jerarquía, pero esto siempre deberá hacerse conforme a las leyes reglamentarias y disposiciones internas, las que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación para su debida observancia y validez legal.

Estos reglamentos otorgan atribuciones específicas a los -- funcionarios dentro de la organización debidamente jerarquizada de la dependencia, señalando sus competencias en sus respectivas esferas de acción, así como los casos de suplen cia y las formas en que éstas se pueden dar.

En algunos casos se establecen instancias y facultades para dirimir cualquier controversia suscitada con motivo del ple no ejercicio de sus facultades, ya sea en contra de los par

ticulares o bien entre sus propios órganos, mismos que deberán apegarse a las funciones señaladas para éstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya que en --- caso de no sujetarse a lo establecido en esta ley se estaría frente a un acto administrativo ilegal, el cual no tendría efecto jurídico alguno, sin tomar en cuenta la falta administrativa del funcionario o autoridad que haya emitido dicho acto y que le corresponderá juzgar a la autoridad jurisdiccional del área penal.

C A P I T U L O 2

CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LOS

ACTOS ADMINISTRATIVOS

2.1.- El principio de la Constitucionalidad de las leyes -- tiene su base o sustento en el artículo 133 de nuestra --- Norma Suprema que señala el orden jerárquico de las leyes, ubicando a la propia Constitución General en el cenit del - orden jurídico mexicano como Ley Suprema de nuestro Estado, esta supremacía de nuestra Carta Magna representa la unidad de un sistema normativo que les otorga a los hombres la seguridad del respeto a los derechos que la misma les otorga y que si alguna ley o acto se los restringe, la propia Norma Suprema les otorga el medio reparador de la arbitrariedad ocasionada por la autoridad administrativa, ya que toda Constitución tiene como misión la de organizar en el marco del Estado-Nación una coexistencia pacífica del poder y de la libertad¹, Carpizo² señala al respecto que la Constitución contiene la idea de supremacía como un límite a los -- gobernantes mediante dos principios:

Primero.- Los gobernantes tienen que adecuar sus actos a la Constitución General; Segundo.- Si lo violan, existe un -- órgano y un procedimiento que puede declarar la inexistencia jurídica de ese acto, obedeciendo ésta regla al concepto del control de constitucionalidad de leyes y actos³.

Por otra parte vemos que éstas reglas constitucionales por

- 1.- cfr. Hauriou, André. Derecho Constitucional E Instituciones Políticas. Colección DEMOS. Edit. ARIEL. Barcelona, España. Mayo de 1980. pág. 41.
- 2.- cfr. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Edit. - UNAM. México. 1980. pág. 20
- 3.- cfr. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6a. Edición Española. Edit. ARIEL - S.A. Barcelona, España. 1980. pág. 225.

las que los gobernantes y el Estado están sometidos al Derecho, tienen el carácter de normas jurídicas superiores o -- leyes supremas que se imponen a los cuerpos legislativos -- creadores de leyes ordinarias o secundarias, o como lo menciona Hauriou⁴ que la consecuencia de la superlegalidad de las Constituciones escritas, es que las leyes ordinarias o reglamentos elaborados por el ejecutivo deben respetar la -- Constitución no sólo en su letra, sino también en su espiritu.

La Constitución General está sobre cualquier ordenamiento -- jurídico y no es posible, jurídicamente hablando, que alguna ley u órgano estatal contravenga lo dispuesto dentro de su texto, ya que por éste simple hecho el acto estaría viciado de inconstitucionalidad desde su origen.

Asimismo cabe destacar lo que algunos tratadistas han sustentado respecto a la obediencia primordial de los preceptos constitucionales por los funcionarios o autoridades del Estado en el sentido que todos ellos deben dejar de aplicar una ley, si consideran que es inconstitucional, a lo que -- otros tratadistas han contestado que esta interpretación es incorrecta y que en caso de inconstitucionalidad de dicha -- ley, el Poder Judicial Federal será el encargado de su interpretación jurídica, razón suficiente para entender que --

4.- cfr. Hauriou, André. ob. cit. pág. 369.

el ejecutivo al recibir una ley expedida para su aplicación, éste de por cierta su constitucionalidad, por la sencilla razón de que esta ley nace de un órgano creado y reconocido por la misma Ley Suprema y que dentro de las facultades de ese órgano que es el Congreso de la Unión, esta el de la -- creación de leyes con las modalidades impuestas en la propia Carta Magna y sólo que la ley a aplicar contuviera disposiciones notoriamente inconstitucionales, se podría dejar de aplicar; ya que el ejecutivo tenía dentro de la secuela legislativa, su momento de intervención a la hora de ejercer su derecho de veto a las leyes en cuestión.

Analizando lo anterior tenemos que en materia administrativa, para que una ley pueda aplicarse a los gobernados por una autoridad competente, es necesario que dicha ley contenga los requisitos mínimos necesarios establecidos en la --- Constitución General para su realización.

En nuestro derecho, específicamente los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Suprema, son los que van a regir la actuación de cualquier autoridad frente a los particulares, quienes soportarán la molestia del acto administrativo y para que éste sea constitucional, deberá respetar las garantías individuales comprendidas en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Ley Suprema y que son, como lo menciona el --

Doctor Ignacio Burgoa⁵ garantías de seguridad jurídica para los individuos, este autor considera que tales garantías -- son:

1º.- La irretroactividad de las leyes; 2º.- El derecho de audiencia, del que implícitamente se derivan otras cuatro a saber: 2.1.- Nadie podrá ser privado de su vida, libertad o propiedades, posesiones o derechos si no es mediante juicio; 2.2.- Que dicho juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; 2.3.- Que en dicho juicio se observen - las formalidades esenciales del procedimiento; y 2.4.- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que hubiere dado motivo a tal juicio; y 3º.- que se ajuste al principio de legalidad.

5.- cfr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Sexta Edición. Edit. Porrúa S.A. México. 1970. pág. 495.

2.2.- El principio de legalidad en materia administrativa - manifestado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, ordena que todo acto de autoridad que infiera una molestia a -- los particulares en su persona, en su familia, papeles o po sesiones, debe hacerse por mandamiento escrito, de autori-dad competente; que funde y motive la causa legal del proce-dimiento.

"Fundar", jurídicamente, es mencionar los preceptos legales aplicables al caso y "motivar", es la necesaria adecuación entre la norma general en que se funda el acto de molestia y el caso específico en el que va surtir sus efectos; siendo además estos preceptos los que dan base a nuestro juicio de garantías.

Este principio de legalidad es inherente a nuestro régimen de derecho y por lo tanto, constriñe al Estado la literalidad de dicha ley.

Expresado de otra manera, es la subordinación de los actos gubernamentales o administrativos a la legislación vigente y se expresa diciendo que a la autoridad sólo le está permi-tido hacer lo que la ley le autoriza expresamente, en tanto que los particulares están en libertad de efectuar no solo todo aquello que la ley les permite, sino también lo que no les prohíbe expresamente, ya que autorización para las auto-ridades y prohibición para los gobernados deberá constar --

por escrito en alguna ley.

Este principio de legalidad es tan importante dentro de -- nuestro sistema jurídico, que como lo dijimos con anteriori -- dad, está inclusive consagrado como garantía individual -- constitucional dentro de los textos de los artículos 14 y - 16 de nuestra Constitución General.

Este principio y garantía de legalidad, presupone en prime -- ra instancia que las leyes son constitucionales, toda vez - que nacen de un Congreso General, y que éste Congreso por - su naturaleza jurídica, es uno de los controles de la consti -- tucionalidad de las leyes y por ende de su legalidad, así nos lo da a entender Antonio Carrillo Flores⁶. Completando la idea diremos que tal como lo plantea Hans Kelsen⁷ todas las leyes que crea el órgano legislativo, son constituciona -- les ya que la misma Ley Suprema lo autoriza para tales efec -- tos, por lo que esta ley será constitucional en tanto no se nulifique o se abrogue por el órgano revisor de la Carta - Magna, pudiera dejar de aplicarse sólo si el órgano judi -- cial competente considera que es contraria a los ideales de la propia Ley Suprema.

Este principio de legalidad es también importante en cuanto esta subordinado a la Constitución General por la limita -- ción que le hace a todas las autoridades en su actuación --

- 6.- cfr. Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. Edit. Porrúa S.A. México. 1973. pág. 75.
- 7.- cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del -- Estado. Edit. UNAM. México. 1988. pág. 187.

hacia los gobernados, los que gozan de esta garantía individual que la Ley Suprema les otorga a todos los particulares sin que se haya solicitado o interpuesto medio de defensa alguno, en razón de que las leyes antes de ser aplicadas pasan por un procedimiento legislativo en donde se estudia que las leyes a promulgar cuenten con todos los requisitos que nuestra Carta Magna les impone para su creación.

2.3.- Una vez vistos los principios de constitucionalidad y de legalidad veremos su aplicación junto al acto administrativo teniendo como punto de partida que los elementos del - acto administrativo son cuatro; primero.- es el sujeto activo y que siempre será la autoridad administrativa competente, y el sujeto pasivo que indudablemente tendrá que ser el particular (persona física o moral) u otra entidad paraesta tal; segundo.- el objeto que es la facultad potestativa que tiene el Estado para cumplir las funciones que las leyes le atribuyen y para hacer cumplir lo que está bajo su competencia y según sea su materia; tercero.- el acto administrativo debe ser lícito, posible física y jurídicamente y que -- esté dentro de las facultades de las autoridades emisoras - del acto administrativo; y cuarto.- la forma. la cual debe ser por escrito.

El acto debe ser la manifestación externa de voluntad de -- una autoridad competente y tendrá que ser libre, espontánea, sin vicio, error, dolo, violencia o mala fé, expresándose - en los términos que marca la ley aplicable a cada caso o -- asunto en concreto.

El acto administrativo puede ser declarativo; ya que sólo - manifestará lo que la ley o reglamento establezca para si--tuaciones específicas y concretas, planteadas por los parti--culares (licencias, autorizaciones, permisos, etc.); y eje-

cutivo, aquí podemos ver al Estado ejecutando actos administrativos considerados de molestia hacia los particulares y realizados por alguna dependencia del Ejecutivo Federal en los que se deberá reunir los extremos del artículo 16 de nuestra Carta Magna y en concordancia el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación para poder llevar a cabo esta función.

De lo antes mencionado se desprende que todos los actos de molestia ocasionados por autoridad administrativa deberán ser por escrito, emanar de autoridad competente, fundado legalmente, motivado, ostentar la firma del funcionario competente, sumados a los requisitos que exige el artículo 16 Constitucional en lo relativo a las órdenes de cateo que más adelante explicaremos.

Por lo que toca a los actos administrativos declarativos, son importantes en la vida comunitaria, ya que éstos legalizan situaciones de hecho y que en cierta forma dan la seguridad jurídica de quienes lo solicitan y que generalmente no llegan a crear controversias del orden de lo contencioso administrativo para el Ejecutivo Federal.

Los actos administrativos ejecutivos son los que originan - por regla general las controversias del orden de lo contencioso administrativo teniendo como claro ejemplo a las visitas domiciliarias, las que tendrán que llenar los requisitos ya mencionados para que puedan surtir efectos legales y que en tanto el acto jurídico administrativo pueda ser atacado según el procedimiento legal implementado para el efecto en la ley respectiva, siguiendo un proceso jurídico administrativo, dándose una resolución dictada por una autoridad competente y otorgándole al particular en la mayoría de los casos la mención del recurso de defensa a que tiene derecho o en su defecto al juicio de nulidad que se encuentra implementado y regulado en el Código Fiscal de la Federación, mismo que será atendido por un tribunal especial creado por nuestra Constitución Política.

CAPITULO 3

LA VISITA DOMICILIARIA

3.- En las visitas domiciliarias vemos que la autoridad administrativa tiene facultades para ordenar se realicen éstas, con el objeto de comprobar si el obligado ha cumplido con las disposiciones en materia administrativa, siguiendo las formalidades establecidas por el artículo 16 constitucional que en su segundo párrafo ordena: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles endispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

Relacionando la orden de cateo que se menciona en el mismo artículo 16 constitucional y que establece: "En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de -- inspeccionarse, la persona o personas que hayan de --- aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse una acta circunstanciada en presencia de -- dos testigos propuestos por el ocupante del lugar ca-- teado o en su ausencia o negativa, por la autoridad --

que practique la diligencia."

Una vez relacionadas estas dos partes del artículo 16 Constitucional, obtenemos los requisitos jurídicos mínimos que deben cumplir todas las autoridades administrativas al ordenar las visitas domiciliarias a los particulares, siendo -- estos los que a continuación se enlistan:

- 1.- La orden de visita domiciliaria debe ser por escrito.
- 2.- Deberá expresar el lugar que ha de inspeccionarse.
- 3.- La persona o personas con las que se entenderá la visita domiciliaria.
- 4.- El objeto preciso de la visita.
- 5.- Al finalizarse la visita se tendrá que levantar -- una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar inspeccionado o en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.
- 6.- Cumplir además lo señalado con las disposiciones complementarias al efecto en las leyes secundarias.

3.1.1.- La formalidad respecto a la orden de visita domiciliaria que debe ser por escrito, Ignacio Burgoa¹ nos dice:

"Esta garantía de seguridad jurídica, que es la tercera que se contiene en el artículo 16 Constitucional, - equivale a la forma del acto autoritario de molestia, el cual debe derivarse de un mandamiento u orden escrito. Consiguientemente cualquier mandamiento u orden -- verbales que originen el acto perturbador o que en sí mismo contengan la molestia en los bienes jurídicos a que se refiere dicho precepto de la Constitución, son violatorios del mismo."

A este respecto nos atrevemos a comentar que dicho autor -- tiene razón, ya que sin una orden de visita o inspección domiciliaria por escrito, se estaría ante un acto de autoritarismo por parte del gobierno federal que no respetaría los derechos consagrados como garantía Constitucional para todos los gobernados, esto por un lado, pero por el otro, no sabemos a ciencia cierta si el acto de molestia que realiza la autoridad administrativa, realmente estaba dirigido a la persona a quien se le pretende molestar, por lo que el particular debe recibir la orden escrita para que esté enterado de que el acto de molestia va dirigido a su persona y -- así esté en posibilidades de dar cumplimiento a lo establecido y exigido como garantía Constitucional.

1.- cfr. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa S.A. México. 1983. pág. 601.

3.1.2.-La expresión exacta del lugar a visitarse.- Es conveniente señalar que es un requisito importante, puesto que la inspección sólo podrá ser realizada en el lugar señalado tal y como lo establece el artículo 43 del Código Fiscal de la Federación en su inciso I y que ha sido reiterado en diversas tesis jurisprudenciales de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, las cuales nos dan a entender que la visita se llevará a cabo en el domicilio señalado por la autoridad competente que ordena la inspección y será ilegal el acta levantada en condiciones contrarias a lo antes señalado pues no reuniría una de las formalidades exigidas por el artículo 16 de nuestra Carta Magna² y 3.

3.1.3.- La persona o personas con las que se entenderá la visita.- La orden de visita tiene que ser dirigida a una persona física o moral y no se permite que sea vaga o genérica por lo que se indicará el nombre del visitado o el de su representante legal, existiendo una aclaración a esta formalidad constitucional para el caso del desconocimiento del nombre del visitado en el artículo 38 fracción IV, párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación que dice:

"cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permi

2.- cfr. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tomo III. Jurisprudencia y Tesis Relevantes. México. 1982. págs. 79 y 80.

3.- cfr. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. Época, Año VI. Núm. 63. México. Marzo de 1985. ----- págs. 738 y 739.

tan su identificación.". existiendo tesis jurisprudenciales⁴ en el sentido que se debe cumplir con las formalidades establecidas en el artículo 16 Constitucional y que la autoridad administrativa competente tendrá que sujetarse -- para los casos de visitas domiciliarias a las formalidades que se exigen para el cateo, como es el indicar el nombre o nombres de las personas a quienes va dirigida la visita de inspección domiciliaria o acto de molestia.

3.1.4.- El objeto preciso de la visita.- En este punto vemos que la visita de inspección deberá apegarse a lo ordenado en el oficio de comisión girado al inspector o visitador así como a la orden de visita y que por lo tanto todo lo -- que el inspector o visitador realice fuera de lo ordenado o autorizado por la autoridad competente, carecerá de toda validez legal y por consecuencia no producirá efectos legales en todo lo que se exceda la visita, ya que los inspectores no pueden legalmente extralimitarse en sus funciones o atribuciones, puesto que la autoridad y las leyes sólo lo facultan para ciertos actos, mismos que tendrán que llevar a -- cabo literalmente.

4.- cfr. Idem.

3.2.- El levantamiento del acta circunstanciada.- Al finalizar la inspección tiene que levantarse una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar inspeccionado o en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia. El acta de visita o mejor conocida como acta de inspección que se levante, tiene que ser circunstanciada, esto es, se harán constar todos los hechos y acontecimientos observados por los visitantes durante el desarrollo de la diligencia, abste--niéndose los inspectores de emitir opiniones o sugerencias en cuanto al grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas específicas, ya que los inspectores sólo son los ---ojos y oídos de la autoridad, por lo que éstos tendrán que ser objetivos y precisos en todo lo que vean y oigan, procurando que al redactar el acta, ésta se haga en forma secuencial, lógica y cronológica, para facilitar la comprensión --del documento con la simple lectura del mismo, tanto por --las autoridades como al aprticular y así tengan conocimiento de los alcances y efectos jurídicos del acta en cuestión. Aclarando que las actas circunstanciadas por sí solas no --constituyen de ninguna forma el carácter de resolución, ya que éstas sólo podrán ser dictadas por la autoridad compe--tente y una vez que hayan sido analizados minuciosamente --

los elementos contenidos dentro del texto del acta circunstanciada, existiendo jurisprudencia a éste respecto⁵.

La presencia de dos testigos al momento de la redacción del acta de visita, son importantes, ya que testificarán con su presencia, viendo y oyendo todo lo actuado durante el desarrollo de la diligencia y validando lo actuado con su firma estampada en el acta circunstanciada, levantada en su presencia, ya que es preciso que se encuentren personalmente durante todo el desarrollo de la diligencia y no sólo al firmar el acta de visita pues se invalidaría todo lo actuado, esto es con el fin de evitar abusos por parte de la autoridad o del inspector en el caso de la visita.

En relación a que deben ser propuestos por el ocupante del lugar visitado o en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia, es preciso señalar que no siempre se encuentran a la mano los testigos, ya que si la visita se realiza en una empresa o negocio atendido sólo por su propietario o por un solo empleado, no sería posible contar con los testigos y entonces estos habrían de ser designados por la autoridad, significando que su testimonio podría ser tendencioso y parcial a la autoridad y aún en estas circunstancias sería válida la actuación de los inspectores.

5.- cfr. Lomelí Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Edit. Porrúa S.A. México. 1979. pág. 93.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha -- emitido sus tesis jurisprudenciales⁶ bajo el criterio de -- que son importantes para la validez del acta de visita circunstanciada, la propuesta de dos testigos por parte del -- ocupante del lugar visitado, pero que en ausencia de éstos o de la negativa del visitado, podrá proponerlos la autoridad encargada de la diligencia debiendo asentar en el acta de inspección la razón y motivo que argumentó el visitado, así como nombrar los testigos o asentar detalladamente también el motivo por el que no aparezcan en la diligencia el nombre de los testigos; todo esto en acatamiento al artículo 16 Constitucional.

El artículo 44, fracción III, párrafo segundo del Código -- Fiscal de la Federación, agrega que en caso de que los testigos no puedan continuar dentro del desarrollo de la diligencia o por negativa podrán ser sustituidos por otros debiendo asentarse en el acta la razón y motivo de la sustitución.

6.- cfr. Tribunal Fiscal de la Federación. Jurisprudencia - 1978-1983. México. págs. 40 y 41.

3.3.- El cumplimiento de los demás señalamientos legales.-
Las leyes complementarias son ordenamientos jurídicos secundarios aplicables en materia administrativa y que han emanado del H. Congreso de la Unión o bien de los Congresos Estatales.

El caso más tradicional y que regula controversias de lo contencioso administrativo, además de los de carácter tributario, es naturalmente el Código Fiscal de la Federación.

Estas leyes secundarias contienen preceptos que han de cumplirse ya sea como aclaratorios o bien como complementarios de los preceptos y garantías Constitucionales.

Es bien sabido que algunas leyes en materia administrativa no consignan dentro de su texto las garantías individuales a que tienen derecho todos los gobernados, por lo que aún y cuando no se consignan es deber de todo funcionario público el guardar y hacer guardar nuestra Carta Magna, porque de no respetar esos preceptos estaremos en presencia de actos anticonstitucionales lo que ocasionaran la invalidez de los actos administrativos, razón por lo que muy seguido se ataca y se critica las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación y del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que las autoridades administrativas violan garantías del gobernado.

El Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Judiciales Federales pueden declarar la nulidad de una resolución administrativa, esto lo hacen en función por vicios o requisitos no cumplidos por la autoridad y ordenados por -- nuestra Constitución General en su artículo 16. Esta nulidad no le concederá valor legal a la actuación administrativa como consecuencia de la visita mal implementada, jurídicamente hablando, aunque en el fondo la autoridad administrativa esté en lo cierto en cuanto a las irregularidades y anomalías encontradas durante el desarrollo de la visita.

Esta garantía de seguridad jurídica tiene como finalidad la protección de los gobernados en contra de atropellos o posibles abusos por parte de las autoridades, por lo que la -- autoridad tendrá que cubrir todos los requisitos que las -- leyes genéricas y específicas le ordenen; cabe mencionar lo dicho por Ignacio Burgoa⁷ relacionado a la seguridad jurídica como "el conjunto general de condiciones, requisitos, --

elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida.", de ahí que todo acto de -- autoridad que afecta el ámbito jurídico de un particular, -- sin que se observen y atiendan los requisitos antes mencionados no serán válidos a la luz del derecho y por ende -- serán violatorios de las garantías individuales consagradas en la parte dogmática del texto de nuestra Ley Suprema

7.- Burgoa, Ignacio, ob. cit. pág. 495.

3.4.- El control de la legalidad de los actos jurídicos administrativos corresponde a la competencia de los tribunales judiciales tanto como a los administrativos, según estén encargados de examinar la constitucionalidad de la ley o la legalidad del acto impugnado.

En México se sigue la doctrina francesa. Uno de los aspectos fundamentales en la División de Poderes es la creación de tribunales especiales, independientes para enfrentar y controlar los actos del Poder Ejecutivo Federal y tienen como principal objetivo resolver las controversias suscitadas entre los particulares o gobernados, en contra del Estado, que implícitamente es también control del ejercicio del poder político de los gobernantes quienes deberán actuar dentro del Derecho vigente, aplicando en todo acto de autoridad, el Principio de Legalidad.

A estos tribunales pueden acudir los ciudadanos afectados para pedir, se apliquen las normas jurídicas establecidas a propósito o bien interpretándolas en caso de la existencia de lagunas o vacíos jurídicos.

Los mismos tribunales, por medio de los magistrados dictarán la resolución jurídica en base a los principios generales del Derecho, de donde nace la Jurisprudencia que tendrá el mismo valor jurídico que la legislación vigente.

Esta jurisprudencia, emana de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, dicha sala puede modificarla y hacerla cumplir por todas las salas regionales puesto que es obligatoria para todas ellas.

La jurisprudencia nace de tres formas diferentes, como lo menciona el Código Fiscal de la Federación en su artículo - 260, tal y como sigue:

Primero.- Al resolver las contradicciones entre las -- sentencias dictadas por las salas regionales y que hayan sido aprobadas por lo menos por seis de los nueve magistrados que integran - la Sala Superior.

Segundo.- Si al resolver la Sala Superior el recurso - de queja, ésta decide modificarla, siguiendo para esto la misma formalidad mencionada en primer término; y

Tercero.- Cuando la Sala Superior haya dictado en el - recurso de revisión tres sentencias consecutivas, sustentando el mismo criterio y ninguno en contrario, habiendo sido aprobada por lo menos por seis de los magistrados inte--- grantes de la Sala Superior.

Para el caso del control de la legalidad en materia administrativa

trativa, refiriéndose a las controversias entre particulares (personas físicas o morales) y el Estado, derivados de actos de autoridades administrativas y que afecten los derechos o intereses de los particulares, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea los tribunales de lo contencioso administrativo como una de las facultades -- del H. Congreso de la Unión establecida en el artículo 73 - fracción XXIX-H y los dota de plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre la Administración - Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Al hablar del control de la legalidad por vía contenciosa - de los actos de autoridad por parte de la Administración Pública Federal en nuestro país, tenemos que referirnos necesariamente al Tribunal Fiscal de la Federación, que fue --- creado por la Ley de Justicia Fiscal y que entró en vigor - el primero de Enero de 1937.

En la actualidad ya no se pone a discusión su constitucionalidad, por estar situado fuera del Poder Judicial Federal, ya que tiene entre otras facultades, la de dirimir controversias entre los particulares y las distintas dependencias del Ejecutivo Federal ocupando un sitio distinguido dentro

del Derecho Mexicano por la imparcialidad, honestidad y seriedad demostradas en sus resoluciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación, está colocado orgánicamente dentro del Poder Ejecutivo Federal, específicamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero no está sujeto a ninguna dependencia en lo relacionado a sus fallos y criterios, ya que sólo fallará en representación del Ejecutivo Federal y por delegación de facultades que la ley le otorga, ya que es aceptado en nuestro derecho la creación legal de órganos que actúen por delegación de facultades que corresponden al Ejecutivo Federal, y sin intervención del Presidente de la República o de alguno de los Secretarios de Estado.

La autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación se complementa con las garantías para sus magistrados, siendo las mismas que disfrutaban los miembros del Poder Judicial Federal, contempladas en nuestra Carta Magna, que en sus artículos 97 y 99 les otorgan la seguridad de sus puestos y sólo podrán ser removidos de ellos por faltas graves, siendo además espíritu del legislador constituyente de 1857, que los altos empleados de Hacienda pudieran desarrollar su función con seguridad y confianza de su empleo, con la inamovilidad de sus puestos e ingresos.

El último recurso por lo que hace al control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, lo tiene el Poder Judicial Federal, que de acuerdo al artículo 104 Constitucional, fracción I-B, faculta a los tribunales judiciales federales para conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, en los casos en que el gobernado desee atacar una sentencia que le sea adversa y que además le cause agravios en sus intereses jurídicamente tutelados, y que hayan sido dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, podrán solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal o bien cuando las autoridades administrativas interpongan el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apegándose a lo establecido en el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, procedimientos que explicaremos más adelante.

C A P I T U L O 4

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JURISDICCIONALES

4.1.- Es requisito constitucional que la administración pública siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad, es decir, la autoridad administrativa siempre está obligada a emitir sus actos debidamente fundados y motivados tal y como lo indica el artículo 14 y 16 Constitucional. Tema que abordé en párrafos anteriores¹, sin embargo, en ocasiones las autoridades, y es de todos conocidos, que no cumple con estos requisitos (debida fundamentación y motivación) ya sea por inexacta aplicación de la norma ya sea por su falta de aplicación o incluso por el ejercicio arbitrario de sus funciones.

Ante esta situación surgen los medios de defensa en favor del particular que se ve afectado en sus intereses jurídicamente tutelados. A dichos medios de defensa se les ha denominado "recursos administrativos".

Denominación que ha sido determinada por algunos tratadistas como el maestro Andrés Serra Rojas² que nos dice: "El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme".

Así también el maestro Gabino Fraga³ lo define como: "El re

1.- cfr. supra. Capítulo 2.

2.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. --- Porrúa S.A. México. 1977. págs. 477 y 478.

3.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México. 1981. pág. 435.

curso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en los términos legales, de la autoridad administrativa una 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".

A su vez, el Lic. Antonio Carrillo Flores⁴ nos da a entender el recurso administrativo como: "La posibilidad de que un particular impugne ante la autoridad administrativa, una decisión con el derecho de que la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto!" Siguiendo las diferentes opiniones y según el punto de vista de cada uno de ellos, me arriesgo a proponer otra definición del recurso administrativo pues considero que existe una falta de unificación en cuanto al criterio que siguen para definir al recurso administrativo como tal. Para algunos el recurso administrativo es un medio legal, para otros es una defensa legal y para algunos mas es un derecho.

Tomando lo más esencial de lo vertido por los tratadistas mencionados anteriormente, tenemos al recurso administrativo como el medio de impugnación a través del cual el particular que considere afectada su esfera jurídica por un acto de molestia, puede solicitar ante la propia autoridad que

4.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. Edit. Porrúa S.A. México. 1973. --- pág. 105.

emitió el acto o de su superior jerárquico, la revisión de la resolución que le ocasione perjuicio. Dicho de otra forma, el recurso administrativo constituye un medio de defensa del que dispone el particular, cuando ve afectados sus derechos o intereses jurídicamente tutelados a consecuencia de un acto autoritario emitido por la administración pública.

Cabe resaltar que en materia administrativa los teóricos de la misma plantean su preocupación por la gran cantidad de regulación administrativa dispersa en numerosos ordenamientos. En este mismo problema están los medios administrativos o recursos de control de legalidad con los que cuenta el administrado.

Esta situación atenta contra la seguridad y la justicia del gobernado por la imposibilidad que debe tener para conocer y comprender los recursos que puede hacer valer.

En algún momento todos hemos sufrido la práctica de un acto de molestia de la autoridad administrativa sin conocer o alcanzar a comprender cual es el motivo y fundamento de su emisión.

Es significativa la cifra que al respecto cita el Lic. --- Miguel Angel García Domínguez⁵ quien identificó 144 cuerpos normativos que en su texto contemplan la imposición de sanciones y que sólo 70 de estos textos, cuentan con un recur-

5.- García Domínguez, Miguel Angel. Las Multas Administrativas y su Impugnación. Edit. UNAM. México. 1985. pág. 11.

so administrativo como derecho para el recurrente o afectado por el acto impugnado, bajo las denominaciones de: recurso de reconsideración, recurso de revocación, recurso de revisión, recurso de reclamación y recurso de inconformidad. Existiendo dentro de la gran variedad de legislación en materia administrativa leyes relativamente de reciente creación (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, D.O.F. 31 de Diciembre de 1982; Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y El Uso y Explotación de Patentes y Marcas y su Reglamento, D.O.F. 11 de Enero de 1982; Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos y sus cuatro Reglamentos, D.O.F. 13 de Diciembre de 1974) que contemplan este recurso en forma similar a un proceso jurisdiccional, sustanciado por una autoridad administrativa y en forma bi-instancial, donde el recurso denominado por la doctrina como recurso jerárquico, - hace las veces de segunda instancia y del conocimiento de la autoridad superior jerárquica de la autoridad administrativa responsable del acto reclamado.

Con este procedimiento administrativo sustanciado con características similares a un proceso jurisdiccional, el recurso administrativo se hace más inoperante e inefectivo hacia el particular, ya que en la primera instancia éste, tendrá que manifestar su desacuerdo al acto administrativo por es-

crito, con la interposición del recurso administrativo, --- acompañándolo con las pruebas y elementos que la ley específica le exija y le permita, con el único fin de poder des--virtuar lo que afecte a los intereses del recurrente, espe--rando que transcurra el término ordenado en la ley corres--pondiente a la materia -a veces hasta con exceso-, para la contestación por parte de las autoridades administrativas a la solicitud del particular afectado.

Si esta resolución le es desfavorable al recurrente, ya sea parcial o totalmente, éste tendrá que acudir (sólo si la --ley correspondiente así lo consigna en su texto, ya que en caso contrario, el particular podrá entender a la resolu--ción como definitiva) en un plazo, no mayor al señalado por la ley aplicable al caso en concreto, para manifestar su --oposición a la resolución dictada en primera instancia, --por así decirlo- ante el superior jerárquico de la autori--dad administrativa que dictó la resolución impugnada, apor--tando para ello nuevas pruebas de las llamadas supervenien--tes o de las que la autoridad que conoció primero el asunto no quiso aceptar y que influyeron en la resolución impugna--da, así como sus alegatos que al igual que su petición, de--berá hacerlo por escrito, esperando nuevamente el término o plazo que la ley le ordena al funcionario para su contesta--ción, dictando en definitiva la resolución administrativa -

que pone fin a la situación planteada por el particular a las autoridades administrativas que conocieron la primera y segunda instancia en este proceso.

Por lo que señalo en este aspecto la necesidad de regular en un solo ordenamiento los diversos y disímiles trámites administrativos que hasta estos momentos aquejan al particular, y que dentro del marco de simplificación o reforma administrativa considero deberan darse avances sobre sobre este aspecto.

En este mismo sentido debemos mencionar el criterio que han impulsado los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elquezábal, Dolores Heduán Virués y --- Margarita Lomelí Cerezo en el anteproyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964, al establecer el carácter optativo de los recursos administrativos, es decir, la posibilidad de que el gobernado pueda o no agotar el recurso administrativo como una opción al principio de definitividad.

Sostienen dichos autores en el artículo 26 del citado anteproyecto, que el agotamiento de los recursos administrativos establecidos en la ley correspondiente de la materia, deben ser optativos para el particular afectado, o puede acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa;

agregando, en la exposición de motivos del mencionado anteproyecto de ley, las causas que los llevaron a pensar en esa forma, sustentando los autores:

"Que han propuesto la supresión del agotamiento obligatorio de los recursos ante las autoridades administrativas, ya que en la mayoría de los casos complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares, todo ello no sólo con apoyo en la doctrina, sino especialmente en obvias razones de equidad y celeridad en la gestión y conclusión de los negocios administrativos, así como en la falta de una compilación de las leyes administrativas federales que dificultan a los particulares del conocimiento de la existencia y regulación de numerosos recursos administrativos."

A este respecto el Lic. Fix Zamudio⁶ opina lo mismo, diciendo: "falta de una compilación de las leyes administrativas federales, que dificulta a los particulares del conocimiento de la existencia y regulación de numerosos recursos administrativos."

No obstante los esfuerzos y críticas que sobre recursos administrativos han surgido según lo hemos referido, en la actualidad es requisito obligatorio agotar todos los recursos administrativos que la ley correspondiente de la materia -- consigna y ordena en su texto, dada la necesidad de cumplir con el principio de definitividad.

6.- Fix-Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Edit. El Colegio -- Nacional. México. 1983. pag. 49.

Es importante aclarar que para que el particular afectado pueda recurrir a los tribunales jurisdiccionales es necesario que haya agotado previamente todos los recursos que la ley que rige el acto impugnado establece en su texto para atacar dicho acto, con el fin de revocarlo, modificarlo o confirmarlo; este criterio sustentado dentro del principio de definitividad a que hace referencia el Dr. Ignacio Burgoa⁷, está consagrado dentro de nuestra Ley Fundamental en su artículo 107, fracción III, inciso a) y especialmente en materia administrativa la fracción IV del mismo precepto. El mismo autor nos explica que los recursos o medios de defensa son excepciones a este principio de definitividad --- como consecuencia del incumplimiento a la obligación a que están sujetas todas las autoridades de nuestro país, incluyendo a las autoridades administrativas, de fundar y motivar legalmente todos sus actos de molestia, conforme a lo ordenado por el artículo 16 Constitucional; garantía que -- pretende no dejar en estado de indefensión a los administrados, sino permitirles conocer las bases legales y las circunstancias de hechos que determinaron la actuación de la autoridad que les afecta.

Así también la Suprema Corte de Justicia ha vertido su criterio en algunas tesis jurisprudenciales a este respecto; - criterio que enseguida mencionaremos por ser importante su

7.- cfr. Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa S.A. México. 1988. pág. 280.

punto de vista jurídico en este trabajo.

"Los recursos administrativos consignados por la ley - del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley o cuando no se dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley"

(Tomo XXI Segunda Sala, pág. 74 y 75 de la Sexta Epoca)

"Si no existió algún procedimiento en que se diera al interesado la oportunidad de defenderse, no puede alegarse que éste debió agotar una defensa ordinaria contra una resolución cuya existencia desconoce".

(Tomo XLIX, Segunda Sala, pág. 9 y 10 de la Sexta Epoca del Semanario Judicial de la Federación).

"Los recursos administrativos establecidos por la ley del acto, no pueden ser agotados cuando el propio acto no fue fundado en la ley, o cuando no se dio al interesado la audiencia requerida por la misma ley"

(Tomo XIX, Segunda Sala, pág. 66 de la Sexta Epoca del Semanario Judicial de la Federación).

Como se ve este principio de definitividad es un requisito de procedencia que debe agotarse antes de recurrir ante los tribunales administrativos.

4.2.- El procedimiento contencioso administrativo es el juicio que se sigue ante los tribunales administrativos sobre pretensiones que en la materia hacen valer los particulares en un litigio en contra de la Administración Pública Federal y por actos que lesionan los intereses de los gobernados y que debe recurrirse cuando se han agotado los recursos administrativos que señalan las leyes respectivas de la materia frente a las autoridades administrativas emisoras del acto reclamado o impugnado.

Los tribunales administrativos por medio de las funciones jurisdiccionales de sus Magistrados, estudian si el acto administrativo que se reclama se ajusta a los fundamentos legales y las circunstancias de hecho que dieron origen al acto reclamado; es decir, el juzgador considerando los motivos y preceptos citados en el acto de molestia relativo, buscará resolver la cuestión o cuestiones definitivamente planteadas como litis para emitir una sentencia conforme a derecho.

Este proceso es competencia de los tribunales administrativos, que de acuerdo a la doctrina francesa son tribunales administrativos dotados de facultades delegadas para dirimir controversias del orden administrativo, surgidas entre particulares y la administración pública federal.

Debemos mencionar que el primer tribunal de lo contencioso administrativo formó parte de las atribuciones del Poder -- Ejecutivo, pero con justicia retenida, es decir, no era un órgano autónomo y libre con decisiones propias o con facultades delegadas, pues seguía siendo la propia autoridad --- quien decidía.

En la Constitución Mexicana de 1857, el tribunal de lo contencioso administrativo pasó a ser jurisdicción del Poder - Judicial ya que la propia Constitución no permitía que dos Poderes de la Unión estuvieran representados en una sola -- persona o entidad.

Por tanto las controversias administrativas debían ser con- sideradas única y exclusivamente por los tribunales dependien-- tes del Poder Judicial, volviéndose inconstitucional⁸ la -- práctica que realizaba el Ejecutivo al conocer de los asuntos de lo contencioso administrativo, y que sólo hasta la - reforma del artículo 104, fracción I de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de -- Octubre de 1967, en donde se autoriza la creación de Tribu-- nales de lo Contencioso Administrativo dotados de Autonomía Plena para dictar sus fallos o resoluciones, dando fin a la inconstitucionalidad de que adolecía el Tribunal Fiscal de la Federación hasta esa fecha, Tribunal que a su vez va a - dar origen al Tribunal Contencioso Administrativo del ----

8.- cfr. Serra Rojas, Andrés. ob. cit. pág. 623 a 631.

Distrito Federal que surgió con fecha 17 de Marzo de 1971 - y que por no ser materia del presente ensayo, no ocupará mi atención.

Volviendo al objeto de nuestro estudio, debo insistir que - el órgano legalmente facultado para conocer asuntos de lo - contencioso administrativo en materia federal es el Tribu-- nal Fiscal de la Federación, cuyo origen y competencia en-- contramos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y que con - ello abrió la puerta al contencioso fiscal y además dió --- pautas a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación -- para conocer y resolver las controversias en materia de lo contencioso administrativo.

Este tribunal regula su actuación jurisdiccional en base a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, publi-- cado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciem-- bre de 1938 y con vigencia a partir del primero de Enero de 1939.

Es conocido de todos los estudiosos del derecho que la ley fiscal regula la materia relativa en el Código Fiscal de la Federación y establece en su artículo 197 que a falta de -- disposición expresa en dicho cuerpo normativo se aplicará - supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, considerando además que para reconocer la aplicabilidad o - no de las disposiciones de este ordenamiento civil, deberá

conocerse los artículos transitorios que al final del código adjetivo en materia fiscal se establecen.

También quiero mencionar que a pesar de la eficacia y prontitud con que se ha manejado el Tribunal Fiscal de la Federación, me parece importante indicar que la elección de los Magistrados en este tribunal debería ser modificada.

Actualmente se propone al Magistrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado, según lo establece el artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de Febrero de 1978. Cuestión que a mi parecer compromete el ejercicio de la justicia objetiva que deben impartir dichos magistrados, por lo cual propongo que se dé actualización a la proposición sobre la carrera judicial⁹ - ya que eso daría y elevaría la eficacia de los integrantes de este tribunal que podrían aspirar legítimamente a ser -- Magistrados.

9.- cfr. Gómez Lara, Cipriano. Teoría General Del Proceso. Edit. UNAM. México. 1981. págs. 195 a 201.

El proceso administrativo en su práctica cotidiana si bien sigue en líneas generales el proceso de todo juicio tramitado ante los tribunales en materia civil o penal, también es cierto que presenta ciertas diferencias que lo hacen ser -- una materia particular del derecho.

En otras palabras los tribunales de lo contencioso administrativo como cualesquier otro tribunal de distinto grado o distinta materia, tiene una secuencia jurídico-procesal apegado siempre a derecho y con las mismas circunstancias legales de todo proceso; y debe entenderse como proceso la siguiente definición: LA EXPOSICION DE LOS CONCEPTOS, INSTITUCIONES Y PRINCIPIOS COMUNES A LAS DISTINTAS RAMAS DEL ENJUICIAMIENTO¹⁰, asimismo el maestro Alfonso Nava Negrete¹¹ nos indica la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo donde el primero es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa, en cambio el segundo o sea el proceso es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante -- los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

10.- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Edit. HARLA. México. 1984. cita 5. pág. 7.

11.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Edit. Porrúa S.A. México. 1988.

Entendido lo anterior vemos que la secuela procesal en lo -
contencioso administrativo se va a desarrollar bajo las mis
mas fases de un proceso genérico integrado por tres partes
procesales: la postulatoria o de admisión, la probatoria y
la preconclusiva o de alegatos.

Las anteriores componen la INSTRUCCION, de donde parte el -
juez para formarse criterio y así pasar al estudio y análi-
sis de la litis planteada y dictar sentencia estrictamente
apoyada en el derecho y en base a los elementos aportados -
por las partes.

En la primera fase, la POSTULATORIA o de admisión, el proce
dimiento contencioso administrativo establece que las par--
tes deberan presentar, ante el órgano de jurisdicción, sus
pretensiones y defensas donde el Tribunal Fiscal de la Fede-
ración, por conducto de la Sala Regional (art. 207 del CFF)¹²
competente atenderá las promociones hechas por las partes -
siempre que estén apogadas a lo dispuesto en éste proceso -
por el Código Fiscal de la Federación, mismo que se substan
ciará en forma similar al proceso judicial "común" y que --
jurídicamente nace con la excitativa al órgano jurisdiccio-
nal formulada por el particular al interponer su demanda y
que una vez admitida con todos sus requisitos de forma y de
fondo, se tendrá que dar parte o correr traslado a la auto-
ridad demandada (art. 212 del CFF) para su contestación, --
terminada la primera fase del proceso.

12.- CFF (siglas que en lo sucesivo usaremos para nombrar
al Código Fiscal de la Federación).

La segunda fase, la probatoria que a mi parecer es la fase donde se decide el litigio, es otra de las partes que integran la instrucción y es en esta fase del proceso donde se desahogan las pruebas presentadas y que sirven al juzgador para cerciorarse de los hechos discutidos cuyo esclarecimiento resulta necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso.

En cuanto a la prueba, algunos tratadistas¹³ mencionan a la prueba como confirmación y que en lugar de hablar de medios de prueba, se debe hablar de medios de confirmación, por ser esta la verificación de un hecho afirmativo o negativo de las partes.

Son admisibles toda clase de pruebas excepto la confesional, de las propias autoridades administrativas mediante la absolución de posiciones (art. 230 CFF) y cuando hablamos de la admisibilidad de las pruebas, nos referimos a todas aquellas que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles, que como ya señalamos, es supletorio del Código Fiscal de la Federación (art. 197 CFF); este último ordenamiento no menciona qué clase o tipo de pruebas son admisibles en el proceso administrativo, luego entonces, las pruebas que reconoce el procedimiento fiscal y administrativo son las mismas que enumera el capítulo I, Título Cuarto, del libro --

13.- cfr. Gómez Lara, Cipriano. ob. cit. pág. 300.

Primero del Código Federal de Procedimientos Civiles, y son los documentos públicos y privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos; las fotografías; escritos y notas taquigráficas y en general, todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; así como la fama pública; las presunciones y demás medios que produzcan convicción en el juzgador, como ejemplo: cintas magnetofónicas como el "cassete" y las novedosas "videocaseteras" (art. 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

La carga de la prueba corresponde -por lo general- a quien afirma un hecho, existiendo la excepción de quien niega, -- tiene que probar, sólo si su negación encierra un hecho --- afirmativo (arts. 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles).

Debemos tomar en cuenta que en la valoración de las pruebas realizadas por el Magistrado instructor, la ley concede a éste los criterios a seguir: el prudente arbitrio (art. 234 fracción II del CFF), sana crítica, o como algunos autores lo llaman, la prueba razonada¹⁴, con el fin de calificar -- todas las pruebas que le fueron presentadas para que dentro de una lógica jurídica, vierta su razonamiento a la hora de realizar su valoración, misma que está ordenada y estableci

14.- cfr. Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. --- Edit. Trillas. México. 1984. pág. 117.

da por nuestra Carta Magna cuando señala en su artículo 16, la fundamentación y motivación que debe contener toda resolución judicial.

El juzgador no puede hacer a un lado u omitir pruebas que afecten directamente el resultado de la litis planteada.

En caso de que el oferente no pudiera presentar la prueba ofrecida, el juzgador esta facultado legalmente para solicitarla a la autoridad que la tenga en su poder o bien imponer medidas de apremio a cualquier persona para el fin de que la proporcione (art. 233 del CFF).

Además considero que en el juicio de lo contencioso administrativo la más importante de las mencionadas pruebas será sin duda alguna la documental pública y ocasionalmente la documental privada, por ser un acto administrativo que ya fue resuelto e incluso, en algunos casos, impugnado ante la propia autoridad y que por mandato de ley debió haber sido contestado y resuelto en los términos Constitucionales de su artículo 16, así como en lo establecido en las leyes secundarias aplicables al caso concreto.

Por último y per lo que respecta a las pruebas supervenientes sólo podran presentarse si no se ha dictado sentencia - debiendo darse vista a las partes por un término legal de cinco días para que puedan expresar lo que a su derecho con venga (art. 230 del CFF).

En la fase de alegatos complementaria de la probatoria, las partes tienen la oportunidad de manifestar por escrito el razonamiento de todas las pretensiones y expresiones aducidas en su oportunidad procesal, así como de lo actuado y -- aportado dentro del proceso jurisdiccional, estos alegatos que son innecesarios para seguir con el proceso pues pueden o no hacerlo valer las partes sin que se interrumpa el proceso ya que no podrá añadirse más de lo que se hizo valer -- en la parte procesal oportuna; se harán por escrito y en -- ellos se expresará el punto de vista de las partes que son simplemente el resumen, la síntesis de los argumentos propuestos con anterioridad.

Una vez tramitada esta fase, el juzgador procederá a declarar cerrada la instrucción del proceso, salvo que estuviera pendiente de resolver algún incidente de previo y especial pronunciamiento que deberá desahogarse (art. 235 del CFF). La sentencia o resolución final dada por alguna de las --- Salas Regionales o Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, va a ser emitida en tres sentidos, que a continuación glosamos: Primero.- La de reconocer la validez de la resolución que se impugnó , esto es, que el Tribunal Fiscal de la Federación le dará la razón a la autoridad administrativa, dejándole el derecho expedito para ejecutar el acto -

que se reclamó, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación aún y cuando es un tribunal de justicia delegada carece del imperio de ejecutoriedad de sus sentencias, por lo que sólo se limitará a decir el derecho (art. 239, fracción I del -- CFF).

Segundo.- Procede el juzgador a declarar nula la resolución de la autoridad administrativa impugnada por contener vi-- cios en su legalidad, ordenando se emita una nueva resolu-- ción que se sujete estrictamente a las formalidades exigii-- das por la ley tanto subjetiva como adjetiva aplicables a - la materia de que se trate (art. 239, fracción II del CFF). El tercero es similar su sentido al segundo, con la modali-- dad que sólo procederá a anular parcialmente la resolución impugnada en determinados efectos, teniendo otra caracterís-- tica especial de que la resolución impugnada se originó en el uso de las llamadas facultades discrecionales; faculta-- des que la ley otorga a la autoridad administrativa, y que fueron realizadas con fines distintos para los que se les - confirió, por lo que la autoridad administrativa tendrá que dictarla en los términos y formalidades que el mismo Tribu-- nal Fiscal de la Federación le ordene (art. 239, fracción - III del CFF).

En la sentencia se examinarán todos los puntos controverti-- dos, pudiéndose por facultad expresa, invocar los hechos no

torios y corregir los errores advertidos en la cita de los preceptos violados y examinar en conjunto los agravios y -- causas de ilegalidad, así como los demás razonamientos de -- las partes, pero sin cambiar ninguno de los hechos expues-- tos en la demanda y su contestación, por lo que no se anula rá ni modificaran actos de autoridad que no hayan sido men-- cionados expresamente en la demanda (art. 237 del CFF).

La sentencia, reiteramos, tiene que estar basada y fundada en derecho y debe ser pronunciada por unanimidad o por mayo ría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, en donde el magistrado instructor ofrece el proyecto y en caso de votarse en contra de este por la mayoría, quedará como - voto particular del magistrado instructor (art. 236 del CFF).

El Código Fiscal de la Federación otorga cuatro recursos a las partes en conflicto que pueden hacer valer tanto los -- particulares como las autoridades y son: reclamación, queja, revisión y revisión fiscal, tramitándose este último ante - la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando al -- particular la posibilidad del Juicio de Amparo ante las --- autoridades judiciales federales correspondientes bajo la - condición de que hayan sido agotados todos los recursos es-- tablecidos en las leyes administrativas correspondientes al caso concreto y a lo señalado en el propio Código Fiscal de la Federación.

De estos recursos, el primero, que es el de reclamación --- (art. 242 del CFF), se hará valer por violaciones procesa-- les, ya sea por admitir o desechar la demanda o las pruebas, así como por el rechazo del coadyuvante o del tercero perju-- dicado; el segundo, es el de queja (art. 245 del CFF) y se hará valer por resoluciones violatorias a las tesis juris-- prudenciales del Tribunal Fiscal de la Federación de las -- que hablamos con anterioridad¹⁵; y el tercero, es el de re-- visión (art. 248 del CFF), siendo el medio para impugnar -- las resoluciones definitivas o bien las que decreten o nie-- guen el sobreseimiento de la demanda, con la modalidad en -- este último recurso para la autoridad administrativa que -- puede recurrir y quien siempre manifestará que el asunto es de importancia y trascendencia para la administración públi-- ca federal; y en el caso del particular, sólo cuando se --- esté ante la resolución definitiva o bien que se hayan dado violaciones procesales y que estas hubieren afectado su de-- fensa, trascendiendo al sentido del fallo.

Estos recursos están contemplados en el Capítulo X del Códig-- o Fiscal de la Federación como derechos a favor de las --- partes, por lo que cualquiera de ellas puede hacerlos valer. El cuarto recurso, de revisión fiscal (art. 250 del CFF) -- por ser competencia de un órgano jurisdiccional dependiente del Poder Judicial Federal, lo trataremos más adelante.

15.- ver Supra. Capítulo 3, sección 4. pág. 46 y 47.

4.3.- Algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder --
Judicial de la Federación describen el marco dentro del ---
cual interviene de modo formal y que realiza por medio de
los siguientes órganos:

- "..I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.- Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- III.- Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- IV.- Los Juzgados de Distrito;
- V.- El Jurado Popular;
- VI.- 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."¹⁶

Siendo importante a nuestro tema los puntos I, II y IV, em-
pezaremos su análisis del menor al mayor en importancia y -
jerarquía.

Dentro de la competencia en materia fiscal y administrativa,
los Juzgados de Distrito tienen relevancia en su quehacer -
jurídico las siguientes fracciones del artículo 42 de la --
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley que -
en lo sucesivo denominaremos con las siglas LOPJF) que seña
la los asuntos que conocerán los Juzgados de Distrito:

16.- cfr. artículo 1 de la LOPJF. Año de 1986.

I.- De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido -- por autoridades administrativas.

IV.- De los juicios de amparo que se promuevan contra -- actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II y -- III, en lo conducente, del artículo anterior, y la fracción I del artículo 27 de esta ley.

V.- De los amparos que se promuevan contra actos de -- tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

En relación al punto IV y V, la Ley de Amparo en su artículo 73 fracción XV, nos menciona como causa de improcedencia en el juicio de amparo: que contra actos de autoridades distintas de las judiciales, se deberá primero agotar todos -- los recursos y medios de defensa legales que otorgan las -- leyes correspondientes a la materia, siempre que estas --- leyes suspendan sus efectos ejecutorios con la interposi--- ción de los recursos a valer y sin exigir mayores requisitos que los consignados en la Ley de Amparo; resumiendo la

fracción I del artículo 42 de la LOPJF, con la anterior dis
posición vemos que los Juzgados de Distrito sólo son compe-
tentes para conocer los recursos de Revisión, Queja y Recla
mación.

A los Tribunales Colegiados les compete conocer de los re-
cursos que procedan contra los autos y resoluciones que pro
nuncien los Jueces de Distrito, así como para conocer del -
Amparo Directo siempre que la cuantía no exceda de cuarenta
veces el salario mínimo elevado al año.

Relacionado con nuestro tema, la Segunda Sala es competente
en materia administrativa (art. 25 de la LOPJF) y es la en-
cargada de resolver el recurso de revisión de Amparo en con
tra de sentencias pronunciadas por Jueces de Distrito, así
como las de los Tribunales Colegiados y en forma directa de
los Juicios de Amparo en contra de sentencias definitivas,
por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del
procedimiento que hubieran sido dictadas por tribunales ad-
ministrativos (en este caso, del Tribunal Fiscal de la Fede
ración) y cuya cantidad exceda cuarenta veces el salario mi
nimo elevado al año y cuando en su opinión sea trascendente
para los intereses de la Nación.

A esta misma Sala le compete conocer el recurso de Revisión
Fiscal que contempla el artículo 104 fracción I-B de nues-
tra Carta Magna, en concordancia con el artículo 250 del --

Código Fiscal de la Federación, así como de los señalamientos o las denuncias de contradicción entre las tesis de jurisprudencia en materia administrativa que sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito.

El Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación -- conoce del recurso de Revisión (art. 11 fracción V de la -- LOPJF) contra sentencias dictadas en la audiencia Constitucional por los Juzgados de Distrito si es el caso de impugnaciones que se consideran inconstitucionales por las leyes del Congreso de la Unión y no existe jurisprudencia al respecto por el Pleno, o las dictadas en Amparo Directo por -- los Tribunales Colegiados, que hubieren decidido sobre la -- Constitucionalidad de una ley y no estuviera fundada en jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para determinar ante que autoridad judicial se interpondrá la demanda de Amparo, es necesario conocer si se trata de -- actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, después de concluido, fuera de él o que afecten a personas extrañas al juicio, estos se demandaran ante los Juzgados -- de Distrito en materia administrativa, (estos sólo existen en el Distrito Federal y en el estado de Jalisco) según establece la fracción V del artículo 42 de la LOPJF, quedando las sentencias definitivas excluidas de ésta competencia.

Para que proceda la demanda de Amparo es necesario que se esté ante el principio de definitividad, por consecuencia, que no tenga solución en otras instancias ordinarias, inclusive por aquella que la dictó, comprendido esto, vemos que en contra de los fallos o sentencias definitivas de los tribunales administrativos, es procedente a favor de los particulares el Amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Segunda Sala, si el monto de la litis rebasa - los cuarenta días de salario mínimo elevado al año.

Este juicio ha de sustanciarse de acuerdo al procedimiento del Amparo Directo que la ley en la materia señala en sus - artículos 158 al 191 y sus sentencias podrán ser revisadas por la Segunda Sala o por el Pleno, según el órgano que la dictó.

Ya señalamos que el objeto del Amparo es proteger a los --- gobernados contra leyes o actos de autoridad, pero que --- pasa cuando el Estado actuando como tal, cree que le han -- sido violados sus derechos como ente jurídico, capaz y sujo to de obligaciones y derechos?. En este caso, nuestra Norma Fundamental en su artículo 104 fracción I-B señala a favor de la autoridad administrativa el recurso de Revisión y que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 250 identi fica este recurso con el nombre de Revisión Fiscal, siendo en esencia el mismo.

Para que la autoridad pueda hacerlo valer, tendrá que demostrar que es de importancia y trascendencia para la Nación, y tramitarlo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la competente para su conocimiento, sustanciándose - este recurso de acuerdo a la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución General.

CONCLUSIONS

I.- Hemos visto que el Estado Moderno como organización política, ha subsistido por mucho tiempo con diferentes denominaciones tales como reinos, principados, protectorados, etc. pero siempre con la particularidad de que el monopolio del poder con el que se ejercita el control del gobierno sobre los súbditos, quienes lo aceptan, -a veces en contra de su voluntad, inclusive- por el beneficio que el Estado les concede, ya que el súbdito, a cambio de la seguridad y protección que le otorga el Estado, el gobernado le pagaría -- tributos. Así vemos que el Estado tiende a monopolizar el poder, anteponiendo a sus intereses en aras del bienestar social y económico de sus gobernados, que a resumidas cuentas es el único fin para el cual fue creado. Para la realización de esa tarea, es necesario que el Estado cuente con un gobierno nacido y reconocido a la luz del derecho público y que además lo reconozca el pueblo al que gobierna para legitimarlo y no solamente con el proposito de recaudar los recursos económicos que le servirán para mantenerse en el poder y realizar las funciones que le han sido encomendadas por ministerio de ley, preservando en éstas funciones el -- bienestar de las mayorías e impulsando el desarrollo económico de toda la nación que como ya mencionamos antes un estado económicamente fuerte, es un estado social y políticamente fuerte.

II.- La integración del poder en el Estado Mexicano, la componen tres poderes, como ya se mencionó. Es importante aclarar que el término poder tiene connotaciones distintas y no como se entiende por la mayoría de las personas; el poder - como fuerza o potencia, es decir, tiene otro significado el de fuero o capacidad para el ejercicio de una o varias funciones, hecha esta aclaración, vemos que el Estado divide - sus quehaceres con el fin de realizarlos en conjunto con la sociedad, por eso tenemos la función legislativa, que representa al pueblo y es la encargada de estudiar y aprobar todas las leyes que benefician al Estado en su conjunto, protegiendo los intereses de la mayoría de su pueblo por medio de la legislación.

En el aspecto de la impartición de justicia, es loable la - tarea realizada por todos los tribunales del país ya sean - judiciales o administrativos, ya que ambos realizan la función de interpretar el derecho positivo mexicano en la sana impartición de justicia, importante para la credibilidad -- del gobernado y la aceptación de la tutela del Estado.

En lo referente a la función ejecutiva, es básicamente de - administración en la mayoría de sus actos, pero fundamental en la vida del Estado, ya que por medio de esta función el Estado se podrá sustentar con las aportaciones de todos sus

gobernados y canalizará sus fuerzas, tanto políticas, como económicas y sociales al engrandecimiento del país en el -- plano internacional, de ahí que el Estado, para el logro de su encomienda constitucional tenga que emplear a veces la - fuerza -que no la violencia provenga de donde provenga; por que esta es ilegal dentro de un estado de derecho como el - que vivimos- para imponer los criterios Constitucionales y preservar la paz social.

El Estado existirá en tanto pueda seguir proporcionando a - sus gobernados la tranquilidad, el orden, la paz y la seguridad social y económica, a que todo individuo de ésta --- Nación aspira y tiene derecho.

III.- La Administración Pública Federal se integra por las diferentes dependencias, organismos e instituciones del Poder Ejecutivo Federal que para lograr sus metas y objetivos en materia administrativa, las leyes dotan de facultades y atribuciones para que puedan hacer uso de la fuerza pública -inclusive- para el ejercicio pleno de su autoridad, cumpliendo previamente los requisitos establecidos y ordenados por nuestra Carta Magna y demás leyes secundarias.

La facultad de éstas autoridades es delegada directamente - del Jefe del Ejecutivo Federal a los Secretarios de Estado, que son los responsables directos de los actos que realizan los funcionarios y empleados de la Secretaría a su cargo.

Los reglamentos internos de las Secretarías de Estado, son leyes complementarias de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan atribuciones, clase y tipo de delegación de facultades; los niveles de jerarquización; -- los diferentes casos de suplencia y las facultades discrecionales de todos los funcionarios.

Esto es con el fin de saber en que momento y en que forma - estaremos frente a actos administrativos que pudieran considerarse como ilegítimos, por ser originarios de una autoridad o de un funcionario no autorizado para ello, o bien por

exceso de poder, o abuso de autoridad al no cumplir las formalidades exigidas en nuestra Constitución Política, así -- como en los demás ordenamientos jurídicos aplicables al -- acto administrativo.

IV.- La Constitucionalidad del acto jurídico administrativo por lo que se refiere a éste respecto tratamos de dar una - explicación de las formalidades jurídicas exigidas tanto en nuestra Constitución Política como en las demás leyes que - en materia administrativa sean promulgadas por el H. Congreso de la Unión y que ordenan de una forma clara y precisa - los lineamientos a que tendrán que sujetarse las autoridades administrativas para el efecto de realizar sus actividades de molestia hacia los particulares, que así como tienen la obligación de prestar y atender todo lo que la autoridad administrativa les solicite, también tiene el derecho, elevado a garantía individual por nuestra Carta Magna, de que la autoridad administrativa cumpla con todos los ordenamientos legales y constitucionales a efecto de respetar y salvaguardar las garantías individuales que todo ciudadano mexicano tiene en éste país. De todos es sabido que es una --- Nación que vive dentro de un estado de derecho, y por lo -- tanto, las garantías individuales que otorga nuestra Constitución General son inviolables y deberán ser respetadas por todo tipo de autoridad y aún entre los propios gobernados.

V.- El control de la legalidad se da por diferentes órganos jurisdiccionales, así como en varias instancias, pero es importante decir que el control de la legalidad debería darse con el mismo nacimiento del acto administrativo que va a dar origen al juicio contencioso administrativo; éste control le correspondería aplicarlo a los funcionarios o autoridades administrativas, ya que todo servidor público, por analogía, al aceptar un puesto dentro de la Administración Pública Federal, tácitamente se compromete a guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como las leyes que de ella emanen y puesto que todas las leyes administrativas nacen como una respuesta a nuestra Carta Magna para hacerla cumplir y ayudar al Poder Ejecutivo Federal en la realización de las tareas encomendadas constitucionalmente a él.

Por eso el control de la legalidad no sólo corresponde a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal o a los Tribunales Administrativos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, sino a los propios funcionarios de la Administración Pública Federal que vigilaran en todo momento que los actos administrativos sean apegados estrictamente a derecho.

VI.- Los procedimientos administrativos jurisdiccionales -- son importantes para la protección e impartición de justicia a los gobernados que la soliciten ante los órganos correspondientes del Estado Mexicano, y será impartida tanto por el Poder Judicial Federal como por el Tribunal Fiscal de la Federación que depende orgánicamente del Poder Ejecutivo Federal.

Estos procedimientos tienen cualidades jurisdiccionales ya que en el Tribunal Fiscal de la Federación como en los Tribunales dependientes del Poder Judicial Federal, todo se -- hará apegado a derecho, sujetándose las partes a efecto de acatar sus decisiones o resoluciones, por lo que aquellas -- tendrán que seguir el procedimiento previamente establecido y regulado por el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley de Amparo y demás legislación aplicable al acto impugnado, así como la aplicada por las Secretarías de Estado que corresponda a su materia, ya que en ellas mismas contemplan diferentes recursos o procedimientos aplicables a los asuntos que sean objeto -- de controversia por parte de los particulares y el Estado.

VII.- Es necesaria la creación en el Código Fiscal de la --
Federación de un apartado especial en materia de visitas --
domiciliarias para su aplicación exclusiva por parte de las
autoridades administrativas, en virtud de que a la fecha --
existen numerosas leyes en materia administrativa que con--
templán a la visita domiciliaria como una facultad potesta--
tiva de esas autoridades, pero que no hacen mención a la me
cánica de la visita domiciliaria hacia los gobernados, ---
aunque algunas sólo mencionan la parte técnica relativa a --
las actividades de la oficina ordenadora pero no en cuanto
a lo fundamental o esencial, jurídicamente hablando, ya que
todas ellas no contienen en su totalidad los requisitos ---
constitucionales, que como se vió, son mal implementados o
francamente omitidos, de tal manera que así no tendrá vali--
dez a la luz del derecho.

Este apartado especial debe ser compatible para su aplica--
ción por todas las autoridades administrativas, quedando su
vigilancia a cuidado de la Secretaría que designe el Ejecu--
tivo Federal, pudiendo ser dadas sus facultades y atribucio--
nes a la Secretaría de la Contraloría General de la Federa--
ción.

En éste apartado se tendría que hacer referencia a los as--
pectos formales y jurídicos, como a los aspectos relaciona--

dos a la competencia de la autoridad administrativa ordenadora de la visita domiciliaria.

Este apartado que será la norma a la que deberán apegarse -- tanto las autoridades ordenadoras como los visitadores, -- será la base legal para todo tipo de inspección administrativa, ya que no es posible homologar la función fiscal con la gubernativa como se hace en la actualidad, toda vez que la fiscal tiene como función exclusiva el cobro de impuestos, y la gubernativa su función es principalmente política, dado que el Estado, por conducto del Poder Ejecutivo Federal, supervisará y vigilará la exacta observancia de los reglamentos gubernativos en materia de administración pública con el fin de que exista un sano desarrollo con paz social de sus gobernados, evitando el exceso de poder, por cualquiera de sus autoridades administrativas.

BIBLIOGRAFIA.

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. México. 1984.
- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Proceso, Autocomposición y Defensa. Edit. Imprenta Universitaria. México. 1947.
- Alonso, Jorge. El Estado Mexicano. Edit. Nueva Imagen. s/f.
- Angel, Norman. La Paz y El Pueblo. Traducción Llano, Antonio. Edit. Gili Gustavo. Barcelona. 1936.
- Arnaiz Amigo, Aurora. Fines del Estado. Revista Jurídica -- Mesis. México. s/f.
- , La Política En Sus Fines Específicos. Revista de -- La Facultad de Derecho. Tomo XXIV números 95 y 96, julio Septiembre. 1974. UNAM. México.
- , ¿Que es el Estado?. Centro de Estudios Sobre la -- Universidad. UNAM. Abril, 1979. México.
- Benevento Pérez, Juan. Introducción a la Historia de las -- Doctrinas Políticas. Edit. Bosch. Barcelona. 1947.
- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal. 2a. Edición. Edit. Cardenas. México. 1975.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa S.A. México. 1983.
- , Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa S.A. México. 1983.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Edit. -- Porrúa S.A. México. 1983.
- , Estudios Constitucionales. Edit. UNAM. México. 1980.
- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y La Administración Pública. Edit. Porrúa S.A. México. 1973.
- Córdoba, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. -- Edit. Grijalbo, S.A. México. 1976.
- Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Edit. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición en español (colección popular) de la cuarta en inglés. México-Buenos Aires. 1965
- Cueva, Mario de la. La Idea del Estado. Edit. UNAM. México. 1975

- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6a. Edición Española. Edit. ARIEL S.A. Barcelona, España. 1980.
- Fernández y Cuevas, José Mauricio. Visitas Domiciliarias, - Efectos Fiscales. Aspectos Constitucionales. Edit. Dofiscal Editores. México. 1983.
- Fix-Lamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Edit. El Colegio Nacional. México. 1983.
- , Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos. En la obra Colectiva Estudios de Derecho Público o Contemporáneo, Homenaje a Gabino Fraga. México. 1972.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A. -- México. 1987.
- García Domínguez, Miguel Angel. Las Multas Administrativas Federales y su Impugnación. Edit. UNAM-Facultad de Derecho. México. 1985.
- García Pelayo, Manuel. Las Transformaciones del Estado --- Contemporáneo. 3a. Edición. Edit. Alianza. Madrid, España. 1982.
- Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Edit. Trillas México. 1984.
- , Teoría General del Proceso. Edit. UNAM. México. -- 1979.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. --- Tomo II. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1957.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa S.A. México. 1984.
- Hauriou, André. Derecho Constitucional E Instituciones Políticas. Colección DEMOS. Edit. ARIEL. Barcelona, España. Mayo de 1980.
- Hedúan Virués, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal - de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México. 1971.
- Herman Heller. Teoría del Estado. Edit. Fondo de Cultura -- Económica. México. 1963.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México. 1988.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Edit. UNAM. México. 1988.

- Lomeli Cerezo, Margarita. Derecho Fiscal Represivo. Edit. -
Porrúa S.A. México. 1979.
- Mateos Muñoz, Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español
Edit. Esfinge. México. 1988.
- Meinecke, Friedrich. La Idea de la Razón de Estado en la --
Edad Moderna. Traducción del Alemán por Felipe González
Vicen. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. --
1959.
- Naef, W. La Idea del Estado en la Edad Moderna. Edit. Agui-
lar. México. 1973.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. ---
Edit. Porrúa S.A. México. 1959.
- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Colección ---
Textos Jurídicos Universitarios. Edit. HARLA. México. --
1984.
- Posada, Adolfo. La Idea Pura del Estado. Cinco Ejemplares -
Revista de Derecho Privado. Madrid. 1933.
- Radbruch. Los Fines del Derecho. Traducción de Daniel Kuri
Brena. Imprenta Universitaria, 3a. Edición. México. 1960.
- Ríos Elizondo, Roberto. El Acto de Gobierno. Edit. Porrúa -
S.A. México. 1985.
- Rivera, José P.C. La Justificación del Estado. Edit. UNAM.
México. 1931.
- Ruiz Pérez, Tomás. Aspectos Legales de las Visitas Domici-
liarias Fiscales. Revista del Tribunal Fiscal del Estado
de México, 1er. número extraordinario. México. s/f.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Edit.
Porrúa S.A. México. 1985.
- Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. --
México. 1982.
- , Revistas. 3a. Época. Año I. México. 1988.-12 ejem-
plares- y 2a. Época, Año VI. número 63. Marzo, 1985.

L E G I S L A C I O N .

- Código Federal de Procedimientos Civiles.** Decretado el 31 - de Diciembre de 1942 y publicado en el D.O.F. el 24 de - Febrero de 1942.
- Código Fiscal de la Federación.** Decretado el 29 de Diciem- bre de 1966 y publicado en el D.O.F. el 19 de Enero de - 1967, reformado el 30 de Diciembre de 1981 y el 28 de Di- ciembre de 1982; publicados respectivamente los días 31 de Diciembre de 1982 y 31 de Diciembre de 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Pro- mulgada el 5 de Febrero de 1917 en la Cd. de Queretaro.
- Jurisprudencia- Actualización I Administrativa 1917-1965 y Tesis Sobresalientes 1955-1965.** MAYO Ediciones.
- Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1955-1963.** 2a. Sala - Administrativa. MAYO Ediciones.
- Ley de Amparo o Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Política.** Decretada el 30 de Diciem- bre de 1935 y publicada el 10 de Enero de 1936.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Decretada el 30 de Diciembre de 1982 y publicada en el - D.O.F. el 31 de Diciembre de 1982.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Decreta- da el 22 de Diciembre de 1976 y publicada en el D.O.F. - el 29 de Diciembre de 1976; reformada en Decreto del 23 de Diciembre de 1982 y publicada el 29 de Diciembre de - 1982.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Decretada el 21 de Diciembre de 1985 y publicada en el D.O.F. el - 10 de Enero de 1986.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.** Decreta- da el 27 de Diciembre de 1977 y publicada on el D.O.F. - el 2 de Febrero de 1978.
- Diversos Reglamentos Internos de las Secretarías de Estado.**