

301809

36

2ej

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO  
 ESCUELA DE DERECHO  
 CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ANALISIS TEORICOS DE LOS ELEMENTOS  
 SINCRETICOS PARA LA INTEGRACION DE UN  
 CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS  
 ADMINISTRATIVOS.

T E S I S  
 QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
 LICENCIADO EN DERECHO  
 P R E S E N T A  
 FERNANDO PENICHE SOTRES.

PRIMERA REVISION

SEGUNDA REVISION

LIC.  
 ABELARDO ARGUELLO  
 ORTEGA.

LIC.  
 NESTOR GABRIEL  
 PADILLA SOLORZANO.

MEXICO D. F.

1990

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## S U M A R I O

|   | PAGINA |
|---|--------|
| PROLOGO   | 1      |
| CAPITULO I  |        |
| 1. REFERENCIAS HISTORICAS   |        |
| A). EDAD ANTIGUA  | 5      |
| B). EDAD MEDIA  | 13     |
| C). EDAD CONTEMPORANEA  | 17     |
| CAPITULO II   |        |
| EL DERECHO ADMINISTRATIVO   |        |
| 1. ANTECEDENTES FORMATIVOS  |        |
| A). CONCEPTOS Y ESPECIALIDAD  | 22     |
| B). EL ACTO ADMINISTRATIVO  | 28     |
| C). EL ACTO DE IMPUGNACION  | 34     |
| CAPITULO III  |        |
| EL PRAGMATISMO SINCRETICO DEL DERECHO PROCESAL                            |        |
| 1. EL PROCESO EN EL ORDEN JURIDICO  | 37     |
| 2. LAS GARANTIAS NORMATIVAS DEL<br>PROCEDIMIENTO JURIDICO                 | 45     |
| 3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  | 50     |
| CAPITULO IV   |        |
| EL ORGANO JURISDICCIONAL  |        |
| 1.- LA APLICACION DEL DERECHO POR<br>VIA DEL PROCESO                      | 57     |
| 2. LOS TRIBUNALES EN EL SISTEMA<br>JURIDICO MEXICANO                      | 66     |
| 3. EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                                 | 74     |
| CAPITULO V  |        |
| EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS                       |        |
| 1. CONCEPTOS  | 82     |
| 2. EL POR QUE DEL CODIGO FEDERAL DE<br>PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS     | 87     |
| 3. ELEMENTOS PARA UN PROYECTO DE LEY<br>DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS | 93     |
| CONCLUSIONES  | 129    |
| BIBLIOGRAFIA  | 132    |

## P R O L O G O

El Estado moderno evoluciona día a día y para obtener la paz y dar a cada quien lo suyo, bajo el auspicio de la equidad y la justicia administrativa, se hace llegar de elementos necesarios para lograrlo.

Es así como el estudio de este tema se enfoca en la posibilidad de ampliar las relaciones entre gobernado y gobernante en la medida justa de legalidad para obtener el bien común.

Cuando un servidor público realiza actos administrativos que lesionan el interés de una colectividad o bien de un sólo individuo, se esta en la posibilidad de impugnar dicho acto, el problema es que esta misma autoridad es la que conoce de la recusación del acto reclamado, y se aplica en la resolución el mismo criterio que previamente se determinó para realizar el acto mencionado, por lo que derivandose de esta situación la inquietud personal de analizar un proyecto de ley procedimental administrativa para que el particular, sujeto de derecho, intente el recurso en forma sistematizada y ordenada donde se hagan cumplir términos y plazos sin que la autoridad recusada sea la que determine la impugnación.

Las facultades del Poder Ejecutivo son amplias y complejas

por lo que la Administración Pública aumenta conforme a las necesidades del crecimiento de la población, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al citado poder atribuciones que van más allá de un equilibrio de poderes, por ello es necesario crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo que conozca de las controversias entre los particulares y el gobernante.

La voluntad de los hombres es diversa y variada no todos tenemos las mismas necesidades ni limitantes es decir, el particular vive una necesidad individual o colectiva pero siempre enfocada al interés propio logrando sus valores, en cuanto que al funcionario público puede vivir una necesidad colectiva enfocada al interés social, y cuando los patrones de vida "materializados" cambian por no ir con el interés común o particular, surgen algunos conflictos, de tal suerte que el presente tema estudia un procedimiento administrativo que norme los criterios a seguir cuando surjan dichas controversias.

Los conflictos entre la Administración Pública y los particulares, en la actualidad son dirimidos sin "bases" procedimentales, por lo que los litigantes se basan en leyes que no son adecuadas al problema, y la actividad del estado puede apreciarse con una completa atención doctrinal sobre la teoría de las atribuciones.

Este análisis cumple con algunos aspectos técnicos y doctrinarios para entender los conflictos dentro del campo del Derecho Administrativo que se viven constantemente en nuestra sociedad, ubicando al tema como rama jurídica de inegable trascendencia en el quehacer público.

Se aborda la problemática procedimental señalando que los principios políticos y jurídicos adquieren especial importancia, para una comunidad, para que los miembros de ella encuentren posibilidades de realización, conforme a los requerimientos humanos.

El objetivo es que se amplíe el campo de acción de los órganos gubernamentales sin riesgo de ir más allá de lo que esa finalidad persigue, donde las normas jurídicas constituyan el límite idóneo para cualquier exceso y se regule a la autoridad en sus actividades que le son propias, conforme a los lineamientos propuestos.

Como corolario a lo anterior, es la monarquía absoluta, donde todo el poder se concentraba en las manos del soberano.

Fue la Revolución Francesa la que separó las funciones del Estado, en Legislativa, Judicial y Ejecutiva, proclamando los derechos del hombre elaborando paralelamente el Derecho Administrativo.

Por todo lo anterior y previendo alguna deficiencia en la intención de este trabajo de investigación, solicito a ese H. Jurado que al evaluar los presentes tratados en la misma, se tome en cuenta en consideración el propósito honesto de superación académica.

## C A P I T U L O I

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### 1.- REFERENCIAS HISTÓRICAS

##### A). EDAD ANTIGUA

Con el inicio de la comunidad primitiva, surge la administración, ésta nace automáticamente al conformarse los pueblos porque al haber una relación jerárquica y de sometimiento entre los miembros de la sociedad, se da un principio de administración, el cual se distribuye acorde a la capacidad de cada individuo de la grey. Galvan Escobedo, señala que aparece la administración entre los 10000 a 9000 años a. C con la actividad recolectora del grupo familiar, uniendo fuerzas y formando la tribu, protegiendose de cualquier enemigo o fenómeno natural.(1)

Al evolucionar las comunidades, la forma de trabajo avanzó, se elaboraron métodos de producción surgiendo ordenamientos para regular dicha actividad misma que manipularon los jefes de la tribu.

(1). Galvan Escobedo, José. Tratado de Administración General. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980 pág. 68



Los Sumerios, pueblo que se conoce hace 5000 años a. C. establecido en el valle bajo del Eufrates, desarrollaron algunas prácticas administrativas, también famosos por su lenguaje escrito, antecedente que se conoce por sus placas de barro donde se transcribieron algunas transacciones mercantiles, datos legales históricos.(2)

Los sacerdotes sumerios, gozaban de grandes privilegios además de ser la casta dominante y detentadores del poder. Reformaron la práctica del sacrificio por ofrenda por lo que se hicieron llegar monedas, cabras, pollos, etc. como tributo para su dios; evidentemente estos emolumentos quedaban en manos de los sacerdotes con lo que se enriquecieron cada día más, pero no podían hacer mal uso de éstos, por lo que se inscribían en las ya mencionadas placas de barro describiendo la actividad del recaudador, ésta determinaba una doble función, la de contar y recordar la cantidad acaudalada y la de comprobar en caso de fallecimiento del administrador los bienes almacenados.(3)

Cabe señalar que los sacerdotes eran los altos funcionarios de Sumer, controlaban el comercio y las propiedades, recaudaban los impuestos o los tributos, administraban los ingresos y egresos y al pueblo en general.

(2). Galvan Escobedo José. Op. Cit. pág. 69

(3). Ibid

Para los hebreos pueblo que surge el año 2000 al 1500 a. C. establecidos en la Palestina, grupo seminómada que se decían venir de Ur de los Caldeos, en Mesopotamia, no varió la forma de política y administrativa que se aplicaba en Sumer, la clase sacerdotal controlaba la actividad del grupo, pero a diferencia de éstos, se aplicó una ley de observancia general que se aplicaba para todas las esferas de la grey conocidas como las Tablas de Moises. Para este pueblo el guía no era descendiente de Jheova, pero si tenía influencia divina para administrar a su pueblo.(4)

En cambio para los egipcios el Faraón sí era descendiente de la deidad, y no se le podía exigir como a los gobernantes de las culturas anteriormente mencionadas.(5)

La actividad del Faraón era muy extensa por lo que se apoyó en un colaborador denominado "visir"; éste se encargaba practicamente del gobierno interno y en ocasiones del externo de Egipto, también se le conocía como custodio del sello real, y dentro de sus principales actividades administrativas estaba la de otorgar permisos para las edificaciones, para comerciar en el Nilo, presidía el Tribunal además de preparar a los delincuentes con tormentos para que fuesen juzgados, administraba los impuestos recaudados y controlaba la actividad de los servidores

(4). La Biblia, Libro del Exodo. Edición Latina México.

(5). Ramírez José Luis, Los egipcios. SEP México 1988 pág. 46

servidores del reino(6)

Un ejemplo de las Leyes Egipcias son las recopiladas en una gran piedra por mandato de Karnak de la dinastía Horembeh, señalando el fin de los abusos cometidos por los funcionarios y la recopilación de los impuestos, aunado a esta aplicación de penas severas que iban desde cien palos o el sufrimiento de cinco cortadas ocasionadas por la paliza; otra sanción impuesta era la ablación de la nariz y las orejas, ya que al carecer de estos órganos el pueblo los reconocía rápidamente; el mayor castigo que sufrían era el de rebajarlos a esclavos y mandarlos a la construcción a las pirámides.(7)

Durante el viejo y nuevo imperio, se reconoció la importancia del control en la organización social y a medida que transcurrió el tiempo se convirtió en un estado-ciudad.

La importancia de los registros que llevaban los escribanos fueron de gran utilidad ya que se reconocía el derecho por el sentido escrito, nada se hacía sin apoyo documental.(8)

Existió un sistema de administración pública primitiva la cual se puede comprobar con los papiros que datan de 1300 años a. C. además de las interpretaciones de los egiptólogos, y con

(6). Ramírez Jose Luis. Los egipcios. S.E.P. México 1988. pág.46  
(7).Ibid.

(8). Galvan Escobedo José. Op. Cit. pág. 72

la construcción de las pirámides. Se observa una civilización avanzada en los sistemas de organización política y administrativa.

Las conquistas y las migraciones continuaron y con la llegada de los Dorios finalizó el asentamiento en el territorio griego.

Estos primeros reinos fueron totalitarios y absolutos, la clase que dominaba era la aristócrata misma que perduró hasta el siglo V a. C.. Durante este periodo el gobierno se constituyó por el Aerópago y el Arcontado, y en la época democrática, edad de oro del poder de Atenas, las instituciones estaban a cargo de los ciudadanos atenienses, es decir, la soberanía radicaba ya en el pueblo.(9)

Es evidente que no es la misma soberanía que se percibe en nuestros días, pero sí el reconocimiento de un derecho al ciudadano.

La Helias o Tribunal de Justicia de Atenas, constaba de 6000 elementos designados por turnos para formar tribunales de quinientos "Boule", el cual tenía funciones legislativas, mismas que eran turnadas a la asamblea general "Ecclesia" para ser

(9). Pavel Oliva. Historia de los Griegos. Buenos Aires Argentina 1971 pág. 43

aprobadas y someterlas al ajuste de la ley.(10)

Tanto los griegos como los pueblos antiguos, nos legaron pocos escritos sobre sus sistemas de gobierno, más sin embargo con éstos, elaborados por los grandes pensadores como Sócrates, Platón, Aristóteles, Pericles, Pitágoras, se han tomado formas semejantes y comparativas en todas las eras.

Los romanos aprendieron mucho de la gran cultura griega inclusive descienden de ella; para ellos el buen ciudadano era aquel que defendía a su estado y que conformaba la grey.(11)

La monarquía romana base de la primera organización política consistía en treinta curias, diez en Ramnes, diez en Titios y diez en Cúceres.(12)

Lo más sobresaliente de esta cultura es la creación del Senado formado por los Pater Familias, participando en la forma de gobierno y en la administración del Estado, es decir, decidían la actividad y forma de trabajar del rey, gobernante vitalicio, sacerdote y custodio de los templos, jefe supremo de las fuerzas militares.(13)

(10). Galvan Escobedo José, Op. Cit. pág. 68

(11). Ibid.

(12). Ibid.

(13). Ventura Sabino. Derecho Romano. Porrúa México 1984 pág. 39

Para la instauración de la república hacia el año 510 a. C. sobresale la separación de lo religioso con lo civil y la integración del senado por comicios, mismos que se les encargaba la administración pública y al ejército.

Los plebeyos ganaron terreno y se introdujeron en el aparato burcrático autorizado por Canuleyo, a la llegada del imperio las relaciones entre las clases sociales disminuyeron, la escritura evolucionó y junto con ello el derecho, las leyes se sancionaban en los senados aportándose una infinidad de ellas, como la Edicta, la Mandata, la Decreta, la Rescripta, etc.(14)

La actividad gubernativa se puede decir que era primitiva más sin embargo todos los gobernantes se hacían llegar colaboradores cercanos para el mejor desempeño de sus funciones con lo que los pueblos en general contaban con un órgano "burocrático" auxiliando en todo momento a los altos mandatarios.

Los gobiernos fueron de caracter totalitario, evolucionando conforme al crecimiento de la población y de las conquistas obtenidas sobre otras regiones por lo que la administración variaba conforme a la hegemonía de la cultura que imperaba, y de

(14). Fernandez Ruíz. El Estado Empresario. U.N.A.M. México 1986 pág. 59

los métodos utilizados para obtener el poder, mismo que se practicaron durante el dominio del más fuerte sobre el débil, dejando huella sobre los pueblos dominados.

En los antiguos pueblos la ciencia, la religión y el derecho, eran una misma cosa, y los abusos eran castigados, como en Egipto que el soborno afloró entre los grandes funcionarios, e indudablemente, se extendió a otros gremios que resaltaron en la época como los hebreos que salieron del Valle del Nilo.

Las técnicas del acto administrativo fueron evolucionando y perfeccionándose al igual que los gobernantes y súbditos, ya no se aceptaba al final de esta etapa a los falsos funcionarios la población requería de un cambio el cristianismo surgía como nueva corriente espiritual, aceptándose las ideas de igualdad y libertad, pero no todos los pueblos lo aceptaban, surgiendo nuevas luchas por el poder tratando de conquistar otras regiones.

Las comunidades primitivas lograron una base administrativa que se puede observar hoy en día como la monarquía absoluta de algunos países, y la condena a los malos funcionarios.

Las prácticas administrativas se dieron en un contexto de superioridad y dominio y conforme más se acrecentaba la riqueza de los gobiernos opresores, más se intentaba luchar contra

los pueblos dominantes, debido a ello algunos poblados emigraban en busca de la libertad y de mejores tierras preservando sus costumbres y sus actividades para no someterse a los reinos conquistadores.

Tanto en la antigüedad como en la actualidad los funcionarios que han actuado indebidamente en el cargo de sus atribuciones eran sancionados existiendo grandes castigos para ellos, vigilandolos en todo momento para el buen desarrollo de las actividades encomendadas.

#### B). LA EDAD MEDIA

El pensamiento de los pueblos en la Edad Media, recaía esencialmente en el cristianismo, influencia religiosa interpretada según los intereses de la comunidad, pero lo más importante en esta etapa histórica es el nacimiento del comercio interregional con lo que se aplicaron leyes para tal efecto respaldadas por los diversos reinos como lo fueron los "Roles de Oleron", las "Leyes Wuisby" y los "Tratados del Mar".

Con la caída del imperio romano, se dió paso al advenimiento de formas modernas de gobierno, feudalistas que se agruparon para protegerse contra nuevas invasiones.



La iglesia ejercía un poder absoluto sobre los reinados del viejo continente, y estos aplicaban un poder totalitario sobre los ciudadanos, pero continuaron las invasiones territoriales y las luchas ideológicas entre las autoridades eclesiásticas y los reinados, no aportaron ideas políticas para el beneficio de los gobernados, por lo que San Agustín, defiende al cristianismo con la obra "La Ciudad de Dios", continuando con la línea del derecho natural, idea clara de lo moral y la fuerza coercitiva del derecho, señalando al Estado de origen divino, pero la necesidad del poder coactivo si es consecuencia del pecado original.

La justicia no es de creación del poder civil sino de resultado de la potestad eclesiástica.

La idea de San Agustín, según González Uribe, para que un Estado sea justo tiene que enseñar la verdadera religión.(15)

La corriente francesa no se hizo esperar, y con las controversias de Felipe el Hermoso y el papa Bonifacio VIII, terminaba la soberanía eclesiástica y el reinado papal, dando origen al respeto e independencia entre las sociedades estatales sin que intervinieran para la vida del nuevo gobierno.

(15). González Uribe. Teoría Política. Porrúa México. 1984 pág. 450

En los estados europeos, las clases sociales se caracterizaban por la sercanía a los reyes y a la distribución de la riquezas, siendo los nobles, caballeros, hidalgos, clase media, pecheros, hombres libres, siervos, ganapanes y esclavos. (16)

La clase alta tenía siempre el poder y eran los altos funcionarios quienes manejaban la administración del reinado, la clase media era la que se ocupaba de puestos menos importantes pero que podían llegar a la alta jerarquía, la clase baja o ganapanes, labradores muy pobres que en ocasiones no tenían para comer, se les forzaba a trabajos pesados para la clase dominante.

El dominio territorial o el régimen de propiedad se caracterizó en los inicios de esta etapa por el feudalismo dando tributo los siervos de la comuna al señor feudal para su protección y cuidado practicando en varias ocasiones en forma arbitraria "el derecho de pernada".

Esta sociedad no tenía garantía en la seguridad que quedaba a cargo del poder central, sin embargo pagaban un tributo para obtenerla, aportando también para ello parte de sus productos.

Asimismo las autoridades eclesiásticas recibían un diezmo

(16). Gimberg Carl. Edad Media. Panorámica Tomo III Barcelona España 1983 pág 172

de los agricultores o siervos del feudo, con lo que se sostenían económicamente, ejerciendo además un poder sobre todas las clases sociales.

Los derechos que tenían los siervos ante la autoridad eran bastante limitados, no podían retirarse de sus tierras, no era posible expulsarlos de la parcela que labraban, no se les permitía participar en los asuntos políticos, sólo podían ejercer autoridad en su propiedad.

Llegó un momento en el que el feudo perdía su poder, resurgiendo la fuerza del emperador y del papa, el primero por sentirse heredero del trono y el segundo por sentirse el vicario de Cristo y gobernante de la tierra, dando lugar a las luchas por el poder y la soberanía.

Algunas ciudades se comenzaron a regir por el emperador y otras por el papa; se reglamentó la pequeña propiedad y los siervos eran cada vez más libres, pero sin dejar de aportar impuestos al reinado, la protección se aseguró, surgieron nuevas escuelas, los gremios se convirtieron en pequeñas ciudades como la francesa, el comercio se acentuó con las cruzadas y la servidumbre era más independiente. (17)

(17). Fernández Ruíz, El Estado Empresario. Universidad Nacional Autónoma de México. 1982 pág. 60

El pensamiento Aristotélico influyó de acuerdo a la visión de la razón, llave de la puerta del conocimiento al mundo natural y del saber; Santo Tomás de Aquino, mencionó que la autoridad debe de estar limitada y debe de ejercerse sólo de acuerdo a la ley en lo cual lo inferior sirve a lo superior y éste dirige a aquel.(18)

### C). EDAD CONTEMPORANEA

Los cambios de la edad media a la edad moderna, se experimentaron por las corrientes ideológicas, rompiendo con el viejo orden medieval y principalmente el nacimiento de los estados nacionales y libres.

La importancia de esta creación en las corrientes intelectuales es el libre pensamiento de los ciudadanos dejando a un lado la "voluntad de Dios", para crear un nuevo concepto de estado y una evolución de las leyes y tratados.

A consecuencia de la Revolución Francesa, 1789, los ciudadanos lograron un nuevo valor a la vida y a los derechos humanos, principio fundamental que las constituciones manejan hoy en día. Lo más destacado es el nacimiento del Derecho Administrativo, desde el punto de vista de la atribución del

(18). Fernández Ruíz. Op. Cit. pág. 61

estado y sus relaciones con el gobernado.

Con el fin de las invasiones Napoleónicas, se termina la constante dominación de los pueblos europeos dando origen al derecho de gentes o jus naturalismo, conocido en la actualidad como el Derecho Internacional.(19)

Los pensadores de la época, aportaron sus ideas para la nueva administración del estado moderno, Maquiavelo, Kant, Kelsen, Bodino, Alexis de Toqueville, Hegel, Marx, etc.

Los liberales burgueses crearon su concepto de estado, que es la forma jurídica o régimen constitucional y legal de garantías para los intereses de la clase burguesa, obteniendo la defensa contra los abusos de la administración pública.(20)

La industria revolucionó al viejo continente, con lo que el gobierno ya no sólo tenía que asistirse asimismo sino que tendría que vigilar la actividad económica y controlar las relaciones de trabajo con el avance fabril.

Otras naciones se estancaron perdiendo fuerza económica, y la forma de gobierno o política a seguir distaban de un

(19). Fernández Ruíz. Op. Cit. pág. 61

(20). González Uribe. Op. Cit. pág. 285

desarrollo, aumentando las distancias de las clases sociales.

Los proletarios dispersos se solidarizaron agrupándose en gremios laborales respetándoles el estado su asociación y su actividad para la defensa de sus derechos.

Jeremías Bentham, señaló que el bien estar de la humanidad sólo se lograría con las legislaciones, tratando de conseguir la felicidad de los ciudadanos y el progreso social e individual, porque los instintos naturales del hombre pueden ser buenos o malos según el principio de utilidad.(21)

Para Maquiavelo el estado debe de ser un derecho justo, influenciado por la filosofía de Aristóteles; determinó a los valores humanos en orden y paz, que en el fondo se convierten en uno.

En su obra el Príncipe, nos narra los principios de los gobernantes, los trastornos que sufren en el poder y los abusos que se cometen, hay quienes opinan que es una literatura de práctica y no de política o de concepciones estatales, pero importante porque describe a los gobiernos totalitarios y absolutos.

(21). González Uribe. Teoría Política. Porrúa México 1984 pág.

Galvan Escobedo, menciona que Maquiavelo observó a los fenómenos administrativos con un realismo práctico, y sus enseñanzas han guiado durante siglos a líderes y estadistas, ya que siempre necesitarán del apoyo del pueblo, porque pueden llegar a este usurpándolo o por herencia, pero si no tienen la voluntad del pueblo no lograrán la cohesión, la supervivencia de la organización y lo más importante el liderazgo.(22)

En la etapa contemporánea se ha estructurado de acuerdo a sus pensadores, los dirigentes de las naciones nacientes se influenciaron por las diversas corrientes, continuando aún las monarquías y los imperios pero con una soberanía propia que radica esencialmente en el pueblo.

En el campo de la ciencia se experimentaron grandes avances, debido a que han desechado ideas tradicionales que detienen el progreso, además de que alteraron las formas de gobierno.

El ciudadano encontró la libertad y la seguridad, participa en forma directa en la vida de su pueblo dejó de ser sirviente para convertirse en ciudadano, con ideas libres manifestándolas en todo momento, la base gubernativa ya descansaba en su pueblo,

(22). Galvan Escobedo, Tratado de Administración General. I.N.A.P. México 1980, págs. 95 y 96

las constituciones progresaron, aumentando las garantías y los derechos de los gobernados.

En la actualidad los gobiernos totalmente establecidos y delimitados han actuado conforme a sus distintas ideologías y creencias políticas, han surgido pensadores que han revolucionado a la administración del estado, jugando la economía un papel importante ya que se tratan de establecer patrones de conducta de carácter social a un nivel internacional en que los mismos gobernados actúan activamente en la Administración Pública y al ser afectados en su patrimonio requieren del valor de sus derechos o garantías que él mismo ha buscado y el Estado ha otorgado.



## C A P I T U L O   I I

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO

#### 1.- ANTECEDENTES    FORMATIVOS

##### A). CONCEPTO Y ESPECIALIDAD

Para conceptuar al Derecho Administrativo hay que analizar los diversos elementos que lo componen como la personalidad jurídica en la esfera de los derechos y obligaciones en su capacidad contractual, en la vida internacional, para la determinación de los convenios unilaterales o bien multilaterales con otros países, su intervención como sujeto tercero en las controversias entre los particulares, las soluciones y sanciones que aplique a las mismas, y como sujeto independiente en la actividad estatal.

Se han mencionado diversos conceptos sobre el derecho administrativo, como rama del derecho público, para el maestro Gabino Fraga la administración estatal cumple tres funciones, la primera, regula la actividad del estado, la segunda, la utilización de formas diversas para desarrollar esa actividad y la tercera, adecúa el régimen que sujeta a dicha actividad.

Gastón Jéze menciona que el Derecho Administrativo es el

conjunto de reglas relativas al servicio público. Gabino Fraga, objeta dicha concepción debido a que no toda la actividad del Estado es un servicio público.(23)

Santa María de Paredes afirma que el derecho administrativo es la rama del derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del Poder Ejecutivo, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida.(24)

La anterior definición carece de la función política y legislativa que también el Estado realiza, no sólo administra y organiza procedimientos conforme a la Constitución, sino que tiene que velar por el bienestar de la sociedad.

Serra Rojas, menciona que el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública, sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. Este concepto es más amplio de lo que representa el Derecho Administrativo pero al hablar del derecho público interno deja sin efecto la actividad exterior

(23). Escobar Ramírez, Principios de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Tlaxcala. 1898 pág. 33

(24). Ibid

que pueda realizar el ejecutivo, porque también existen relaciones externas en el quehacer estatal.(25)

La libertad humana fue mancillada por los gobiernos monárquicos absolutistas, clima que probocó la Revolución Francesa, auspiciada por las corrientes filosófico-políticas y constitucionalistas.

Uno de los documentos más importantes es la "declaración del hombre y del ciudadano", que condensa la esencia del pensamiento revolucionario en la implatación jurídica, filosófica y política del hombre, en el ejercicio de los derechos naturales que aseguran el goce entre los miembros de la sociedad, regidos por leyes consentidas por él o por sus representantes debidamente promulgadas y legalmente aplicadas.

Con este movimiento se instituye la democracia como sistema de gobiernoafirmando que el origen del poder público es el pueblo, en el que se deposita la soberanía, ya que la ley es la expresión de la voluntad general, naciendo en 1789 la libertad individual y el derecho a participar en forma activa en la dirección de la nación y la facultad del individuo de defenderse ante el Estado, ya que los ordenamientos castigaban como defendían a todos por igual.

(25). Serra Rojas, Derecho Administrativo. Porrúa 1985 pág 14

Se consagró también en esta carta de derechos humanos, el estado que debe de guardar el gobierno ante las relaciones entre los particulares y la opción de apelar ante este como un ente policiaco que velara por la justicia y la equidad, pero vedándolo en todo aquello que dañara la libertad y el ejercicio de los derechos humanos.

La ciencia administrativa no sólo se limita en el campo del derecho público, sino también es necesario aplicarla en el ámbito del derecho privado, cuando se trata de actos mercantiles o civiles por lo que considero que el derecho administrativo es el conjunto de normas que regulan la actividad del Estado como sujeto de derechos y obligaciones en sus diferentes facetas y personalidades, ya sea entre él mismo o con los particulares, así como órgano centralizado, descentralizado paraestatal o estatal mediador o sancionador de las diversas funciones que le atañen y que la Constitución le otorga y que le atañen a la población en general.

Las funciones de administración o funciones del Estado, se regulan por la constitución Política de los Estados Unidos mexicanos; artículo 49, dividiéndose para el ejercicio del poder en: Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En cuanto a la función Legislativa ejercitada por el Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y

Congresos Locales, está la de crear, abrogar y derogar leyes y ordenamientos que rigen la vida del país.

La Constitución de 1836, daba el concepto de ley al señalar que toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o de decreto; es decir, que la actividad del legislativo es ley o decreto, todo lo emanado por este poder es ordenamiento.

Escobar Ramírez, sostiene que el conjunto de normas de carácter general impersonal, permanente, modificable por otro ordenamiento y no suceptible de renuncia general, constituye función legislativa.

En cuanto al Poder Judicial, función depositada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, Juzgados de Distrito en materia federal y Tribunales Superiores de Justicia en materia local, fijan su atención a la esencia del acto jurídico y jurisdiccional sin importar el autor de dicho acto y los procedimientos que se sigan para su producción, es decir, que es el órgano encargado de aplicar la constitución de los derechos tanto del gobernante como del gobernado, aplicando e interpretando a la ley que emana del legislativo, pero no toda la resolución del legislativo es ley, ya que también la actividad del judicial se convierte en ley cuando se crea la jurisprudencia.

Gastón Jéze precisa que el acto jurisdiccional es aquel investido de verdad legal, ya que la jurisdicción voluntaria no se considera acto judicial.(26)

Para hablar de la función administrativa tenemos que mencionar todas las dependencias que establece la Administración Pública Federal; la atribución del ejecutivo es muy extensa y se deposita en un sólo individuo llamado Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no es suficiente para el ejercicio y desempeño de sus funciones, con lo que se apoya en una gran cantidad de elementos humanos y materiales para la realización de su cargo.

Serra Rojas define la función administrativa como las funciones del Estado que se realizan bajo un orden jurídico y limit sus efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos materiales que con ella se relacionan, y que tienen por finalidad la prestación de un servicio público, realizándose con otras actividades que le corresponden en su relación con otros entes públicos o con los particulares, bajo el régimen de policía.(27)

Casi en todos los aspectos de la administración moderna,

(26). Escobar Ramírez. Op. Cit. pág. 93

(27). Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I Porrúa México 1985 pág. 58

la especialización juega un papel importante, y a medida que avanza la tecnología la división de trabajo se acentúa.

El hombre se da cuenta de que su labor es sólo una pequeña parte del sistema, pero que resulta pieza indispensable como la de cualquier máquina, descubriendo nuevos mecanismos de procedimiento para el perfeccionamiento de su trabajo. (28)

#### B). EL ACTO ADMINISTRATIVO

La conducta de los gobernantes como la de los gobernados se resume en una serie de hechos o actos, los que se regulan por las leyes u ordenamientos se les denomina hechos o actos jurídicos, generando derechos y obligaciones.

Se conceptúa como hecho jurídico, al fenómeno, suceso o situación que da lugar al acontecimiento natural al que vincula ciertos efectos de derecho, como el nacimiento, la muerte, etc.

los hechos jurídicos constituyen una condición para que se apliquen normas jurídicas generales preexistentes, a diferencia del acto jurídico que interviene la voluntad para producir efectos de derecho.

(28). Galvan Escobedo. Tratado de Administración General. I.N.A. P. México 1980 pág. 34

Cipriano Gómez Lara nos señala que el acto jurídico es un hecho en el que interviene la voluntad consistente de los efectos productores de este acto o de ese hecho.(29)

Gabino Fraga, conceptúa al acto jurídico como el acto de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, crear o modificar el orden jurídico.(30)

En ambas definiciones, se menciona la voluntad del sujeto, pero no en todos los actos interviene ésta como lo es la muerte, y sin embargo los efectos de derecho no se extinguen, resumiendo que los hechos jurídicos se presentan aún sin la voluntad del individuo, y a diferencia de los actos jurídicos la voluntad es un elemento, que no se debe confundir con el hecho material que son consecuencias de los actos naturales o involuntarios que no trascienden en el orden legal.

Los actos jurídicos constituyen una relación jurídica llamada obligación, y por lo general se da entre dos o más personas, mismas que deben cumplir la prestación o la abstención.

La actividad del Estado genera actos jurídicos o bien materiales, en ocasiones estos actos pueden lesionar los

(29). Gomez Lara. Derecho Procesal. Trillas México 1984 pág. 96

(30). Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa 1934 pág. 30



intereses de los particulares, y mucho depende de la actitud de los servidores públicos; como ejemplo en la expropiación y la toma de posesión del bien expropiado, el cobro de un crédito fiscal, la construcción de obras, el proceso de la nacionalización, etc.(31)

Serra Rojas señala que: "el acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos con legitimación."(32)

Eduardo Barrachina Juan conceptúa al acto administrativo como las acciones de la más variada índole, que son llevadas a cabo por la administración pública, estudiando las doctrinas y principios que los rige.(33)

Gabino Fraga, define al acto administrativo como la actividad administrativa que realiza el Estado, y que es el de dar satisfacción al interés general.(34)

Los actos jurídicos en general producen consecuencias de derecho, crean modifican y extinguen obligaciones y derechos,

(31). Escobar Ramírez, Op. Cit. pág. 105

(32). Serra Rojas. Derecho Administrativo Porrúa México pág. 239

(33). Barrachina Juan. Curso de Derecho Administrativo. PPU Barcelona España. 1985 pág. 229

(34). Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 229

por lo consiguiente la actividad estatal ejerce la creación, modificación y extinción en todos los campos de la actividad pública, pero Germán Escobar Ramírez, opina que no todos los actos que realiza el Estado son jurídicos, como los de asesoramiento, opiniones que emanen de órganos consultivos, etc.

Se dice que el acto administrativo se inicia en Francia, con la separación de la justicia y la administración, pero considero que dicho acto surge autónomamente al nacer las relaciones entre gobernado y gobernante y no específicamente en un lugar y en un tiempo determinado, tampoco podría ser clasificado en el campo del derecho público o en el de derecho privado, ya que los actos administrativos tienen ese doble carácter, público cuando se trata de la supremacía estatal en beneficio de la sociedad, y privado cuando el Estado funciona como ente independiente de la sociedad contratando como por ejemplo el arrendamiento de un bien inmueble.

Para Duguit el Estado cumple funciones de carácter normativo, jurisdiccionales, condicionales, y subjetivas que se resumen en el acto administrativo, a diferencia del pensamiento alemán que determina al acto como una sentencia judicial, es decir, la decisión autoritaria jurídica del súbdito, en un caso en concreto. (35)

(35). González Uribe. Teoría Política. Porrúa Méx. 1984 pág. 169

La ciencia administrativa ha desarrollado diversos programas para aplicarlos en el conglomerado político social; el acto administrativo, distinto al acto de administración, por el establecimiento de organizaciones y programas para el desarrollo de su trabajo o tareas encomendadas, se encamina directamente para realizar planes a corde a las realidades del país, es decir, el acto de administración, es instrumento social y tecnológico que permite realizar objetivos que son demasiados grandes y complejos para que puedan ser ejecutados por una sola persona.(36)

Concluyendo el acto de administración es la ejecución de un programa y el acto administrativo es una consecuencia del primero, mismo que se resume en material, mientras que el otro se caracteriza por la voluntad que guarda con la ley, la aplicación y el contenido con los efectos jurídicos.

Los actos administrativos reúnen varios elementos, de acuerdo a la manifestación de la voluntad, por ejemplo, si se trata de una contratación en la que el estado funja como ente y parte, es necesario la declaración del consentimiento, la determinación del objeto y la formalidad en el acto, si se trata de un acto unilateral del Estado como órgano supremo se necesita que sea competente, o sea, que sea la autoridad encargada de

(36). Galvan Escobedo. Op. Cit. pág. 31

realizar dicho acto.

También los actos administrativos se encaminan a la función de Estado policia, hacer cumplir los ordenamientos, la facultad para ejecutar, cobrar, recaudar o tramitar alguna petición; cabe señalar que no interviene la voluntad como persona, sino que es la actividad que se deriva del acto administrativo que se traduce en el dercho escrito.

"La libre voluntad del éste, objeto que se propone la administración pública, motivo que lo causa y forma externa establecida, el acto administrativo es válido, perfecto y por tanto obligatorio y procede su ejecución inmediata observándose desde luego las formalidades legales del procedimiento, como notificaciones, prevenciones, etc."(37)

Las leyes que se han creado no sólo regulan a los particulares sino también a la conducta del Estado y éste también debe de acatarlas, si se violan dichos ordenamientos por lo consiguiente el acto administrativo es nulo, y los particulares podrán objetarlo en la forma procesal idónea, respetando el gobierno las leyes creadas y emanadas por si mismo, facultandolo únicamente por lo que éstas prescriben, sin que pueda violarlas como sujeto de derechos y obligaciones.

(37). Escobar Ramírez. Op. Cit. pág. 121

### C). EL ACTO DE IMPUGNACION

Cuando los actos administrativos han lesionado los intereses de la colectividad, se estará en la posibilidad de impugnarlos, mediante un recurso que se haga valer en su momento y que se funde en el derecho que otorga la Constitución.

Barrachina conceptúa al acto de impugnación como la facultad que tiene el administrado frente a la resolución administrativa objetable y perjudicial, pidiendo a la propia Administración la reforma o revocación de la misma.

Para Jorge Jiménez Carrasco el recurso administrativo es el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad para obtener de las mismas autoridades administrativas la revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado.(38)

García Cáceres dice que el recurso administrativo es el medio de impugnación con el que cuentan los gobernados que resultan ilegalmente afectados en su esfera jurídica por actos de autoridades administrativas, para procurar obtener mediante un procedimiento legalmente establecido mismo que la propia autoridad remite a su superior jerárquico, para que lo revoquen lo modifiquen o confirmen, restableciendo el orden jurídico (38). Escobar Ramírez. Op. Cit. pág. 121

violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional.

El recurso administrativo se puede resumir como la facultad que tiene el gobernado para defender sus intereses y derechos que le son propios contra la autoridad administrativa que ha resuelto un determinado acto, haciendolo del conocimiento de la autoridad superior para resolver la revocación, la modificación o la anulación del acto impugnado.

Existen ventajas en la aplicación del recurso administrativo porque se conoce del asunto a fondo, y la facultad que tiene el particular frente a la autoridad sin necesidad de un procedimiento engorroso, pero hay quienes opinan que el recurso administrativo no es el medio idóneo para poder resolver la falta o la petición.

Es evidente que en la práctica procesal, en ocasiones los funcionarios no conocen a fondo la ley en materia, y que al presentárseles un recurso, se resuelve de acuerdo a los intereses creados y no a la necesidad colectiva o a la individual.

Se considera importante el recurso administrativo porque cumple una garantía de audiencia, además se centra en la eficacia de un medio de defensa que se cuenta contra los actos ilegales de los actos administrativos.

Alfonso Nava Negrete menciona que es difícil suprimir el recurso administrativo aun teniendo datos en contrario porque la autoridad suele ratificar sus resoluciones, pero es el primer camino para hacer valer la inconformidad que siente todo ciudadano frente a las ilegalidades incluso arbitrariedades en que frecuentemente incurren las autoridades.

La impugnación o revocación del acto administrativo es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente, anulando los efectos que produce.

El maestro Gabino Fraga, diferencia la nulidad del acto administrativo del recurso administrativo, mencionando que el primero tiene un origen viciado, y el recurso procede cuando se invoca ante la autoridad administrativa la lesión que se le produce, la nulidad se deriva de la ilegalidad, en cuanto al recurso se funda en la constitucionalidad.(38)

El administrado, no ocupa necesariamente una posición pasiva de sometimiento, y el administrador tampoco puede imponer sus decisiones y las relaciones entre gobernado y gobernante cada día son más amplias logrando la reforma de los actos impugnados.

(39). Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México 1989. pág. 304

### C A P I T U L O I I I

#### EL PRAGMATISMO SINCRETICO DEL DERECHO PROCESAL

##### 1.- EL PROCESO EN EL ORDEN JURIDICO

El Estado se ha encargado de administrar la justicia y de resolver las controversias que se presenten en la sociedad, para ello ha diseñado através de sus órganos legislativos (función legislativa) leyes y reglamentos para aplicarlos en dichos conflictos.

En la antigua Grecia, la aplicación de la justicia parte de la actividad del Estado, prohibía a los particulares resolver por si sólo sus problemas o que tomaran venganza para solucionarlos.

García Maynez, señala que la relación procesal es una complejidad, porque no se agota en un sólo vínculo normativo, sino que se desenvuelve en una serie de relaciones de derecho, constitutivas del proceso, y lo define como "el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa y con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren una determinada obligación y que se haga efectiva."



Cipriano Gómez Lara, define al proceso como el conjunto de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos que tienden a la aplicación de una ley general o de un caso concreto controvertido para solucionarlo o derimirlo.(40)

Arellano García conceptúa al proceso desde el punto de vista gramatical, se alude a una sucesión de actos vinculados entre si respecto de un objeto en común, cuya finalidad es la solución de una controversia entre las partes que pretenden resolverla favorablemente ante un órgano jurisdiccional.(41)

Los pueblos en su forma primitiva, al desarrollar las manifestaciones de cultura, religión, ciencia, moral, derecho y arte, surge junto a ello y simultaneamente la administración de justicia, misma que está en manos de un jefe, que puede ser del consejo de ancianos o bien un brujo guía; que al evolucionar se formulan reglamentos y formas procesales.

Con la Revolución Francesa, se acentúa la codificación y paralelamente se dividen los ordenamientos sustantivos de los adjetivos; surgiendo el principio de "todo lo que está permitido no es prohibido, y todo lo que está prohibido no es permitido",

(40). Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso. UNAM pág

121

(41). Arellano García, Principios Generales del Proceso.Porrúa.

con el afán de garantizar los derechos del hombre.(42)

En el devenir histórico de México, el proceso ha sido importante, porque ha evolucionado paralelamente a las formas de gobierno.

El proceso para los Aztecas, estaba determinado por el consejo de ancianos, (Tlatoani) y ante estos se hacía valer los derechos que se consideraban preferentes o legítimos. Existía una doble instancia para la práctica "judicial" que podemos compararla con los juzgados locales y juzgados federales existentes hoy en día.(43)

Con la llegada de los españoles y la conquista de México, la práctica procesal giró conforme a los principios de la Corona, aplicando un sistema inquisitorial encabezado por la iglesia, los mal llamados indios, no contaron con el "privilegio" de estos tribunales, representados por el Corregidor, pero con la independencia del país y las nuevas disposiciones legales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron los Juzgados Menores, de Distrito, y la Corte Suprema de Justicia, para la solución de las controversias.(44)

(42). Gómez Lara. Op. Cit. pág. 53 y 72

(43). Borah Woodrow, El Gobierno Provincial de la Nueva España, UNAM, México 1985. pág. 19

(44). Ibid. pág. 37

No se debe confundir el procedimiento con el proceso, el primero es consecuencia del segundo, resumiendo, el proceso es abstracto mientras que el procedimiento es concreto y dinámico.(45)

Ramiro Podeti señala que las líneas matrices dentro de las cuales han de desarrollarse las instituciones del proceso, son las reglas que deben seguir al tramitarlo y la correcta manera de interpretarlo y aplicarlo.

Briseño Sierra, hace una clasificación respecto al principio procesal resumiéndose en independencia de la autoridad imparcialidad riguroso de los funcionarios judiciales, igualdad de las partes ante la ley procesal, audiencia bilateral, obligatoriedad en el procedimiento establecido por la ley, principio de la verdad procesal, el principio de que la sentencia no cree, sino que declare derechos, cosa juzgada, principio de economía procesal, oralidad o escritura interés legítimo, buena fe o lealtad, impugnación y el principio de las dos instancias.(46)

Cortéz Figueroa conceptúa al procedimiento como juicio, instrumento de derecho haciendo patente la norma que se requiere de su tutela eficaz y válida.

(45). Arrellano García. Op. Cit. pág. 9

(46). Briseño Sierra, Principios Generales del Proceso. pág. 77

Todo proceso tiene como presupuesto un litigio, se desenvuelve através de un recorrido que es el procedimiento, tiene una meta que es la sentencia, de la cual puede suceder eventualmente, y no necesariamente se deriva como consecuencia a lo anterior la ejecución.(47)

Los elementos procesales se pueden considerar en: las partes, es decir, el actor y demandado, los tribunales del órgano jurisdiccional, o sea, la autoridad que conoce de la controversia, (juez y secretario), y los que intervienen como los terceros llamados a juicio, y los peritos que determinan con sus conocimientos las causas específicas de los actos en litigio.(48)

El proceso mexicano se clasifica en:

Proceso Civil, que a su vez se divide en civil, familiar, mercantil, concursal, arrendamiento inmobiliario; Proceso Penal, Proceso Administrativo, éste maneja diversos procesos como es el laboral, el contencioso administrativo, las controversias que se suscitan entre proveedor y consumidor, recursos administrativos, los procedimientos en materia fiscal, y los recursos administrativos que marcan las leyes administrativas en general.

(47). Alcalá Zamora. Teoría General del Proceso México pág. 2

(48). Torres Díaz. Teoría general del Proceso. Cárdenas pág. 58

Otro criterio de clasificación procesal la determina Cipriano Gómez Lara, Dividiéndola en civil, mercantil, de familia, proceso oral y escrito, proceso dispositivo, inquisitorio o mixto, unidad de preclusión y vista, procesos singulares y universales, procesos unistanciales y bistanciales, procesos cautelares, declarativos y ejecutivos.(49)

Las etapas del proceso o fases procesales, no se agotan en un sólo acto, sino que se desarrollan a través de un conjunto de actos que se suceden en el tiempo, es decir, tienen un principio y un fin, no se ha determinado una uniformidad doctrinal para definir dichas etapas del proceso.

En general las fases procesales se clasifican en: instrucción, que abarca los actos procesales, tanto del Tribunal como de las partes en conflicto, determinando el asunto litigioso; se instruye al juzgador, se le hace llegar todo tipo de información y material para que se produzca el juzgamiento; la segunda fase es la postulatoria, solicitando las pretensiones y resistencia, sus afirmaciones y negaciones acerca de los hechos; la tercera etapa es la probatoria, donde se hacen llegar todo tipo de pruebas para que el juzgador conozca más a fondo de la controversia que es un conocimiento objetivo, ofreciéndola, admitiéndola, preparándola, desahogándola y valorándola en todo

(49). Gómez Lara, Derecho Procesal Civil, Trillas. pág. 124

momento, la cuarta etapa es la preconclusiva que tradicionalmente se le ha denominado fase de alegatos o conclusiones y la última etapa llamada por el autor que nos ocupa, es la de juicio, donde el juzgador dicta su resolución conocida como sentencia.(50)

Para iniciar el procedimiento jurídico, los ordenamientos existentes determinan claramente el interés jurídico, que se tenga para invocar a los órganos judiciales, es decir, el artículo primero del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario, resumiendo que no puede exitarse a los órganos jurisdiccionales sí no existe un motivo suficiente que lo motive para exigir el reconocimiento de su derecho; y también intervenir en él si es un tercero perjudicado. El artículo primero del Código Adjetivo para el Distrito Federal, es reiterativo a lo antes mencionado, por lo que en el procedimiento civil comenzará por medio de la presentación de la demanda.

Lo anteriormente señalado, se basa para todo el procedimiento civil que se practica en todo el país.

(50). Gómez Lara Cipriano, Op. Cit. pág. 29

Para el procedimiento penal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina las bases preliminares del procedimiento, éste comenzará por una querrela, denuncia o bien flagrancia delito; el ministerio Público será la autoridad administrativa encargada de solicitar como representante social, que los jueces en materia conozcan del delito que se imputa al sujeto.

El procedimiento administrativo es muy diverso, ya que no existe una norma central para cada acto administrativo, aun habiendo normas administrativas no hay un ordenamiento general, debido a ello, en este trabajo de investigación se analizará más adelante su codificación.

Otro tipo de proceso que se debe de estudiar es el juicio de amparo, diverso a los citados con anterioridad y fundamentado en el artículo 103 de la Carata Magna, constituyendose en un principio de garantía en los derechos del gobernado.

Bunt Castro, comenta la importancia que reviste el juicio de amparo como medio de defensa legal de nuestra Ley Suprema, Ha creado para la defensa eficaz de las garantías individuales que en un momento determinado son susceptibles de violación por parte de las autoridades.(51)

(51). Bunt Castro, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Trillas 1989

El juicio de amparo tiene por objeto el verificar si en el caso litigioso, la actuación de la autoridad se ha ajustado o no a los principios normativos de la Constitución, por lo que la autoridad judicial federal dispone de lo necesario para obligar a la autoridad impugnada a rectificar su poder y a ceñirse al ordenamiento constitucional.(52)

La institución del juicio de amparo ha sufrido cambios necesarios para mantener su eficiencia y lograr su perfeccionamiento, constituyendo la mejor garantía para el goce de los derechos fundamentales del hombre en nuestra nación.

## 2.- LAS GARANTIAS NORMATIVAS DEL PROCEDIMIENTO JURIDICO

Los procedimientos jurídicos se fundan en la garantía constitucional, estableciendo los principios para el proceso y el establecimiento de los juzgados y tribunales.

La administración de la justicia ha sido función elemental del Estado, o sea, tiene el monopolio jurídico y normativo dentro del sistema, para ello, y fundamentado por la Constitución, se crean juzgados suficientes para el desempeño de dicha actividad.

(52). Soto Pérez Ricardo, Nociones de Derecho Mexicano. Esfinge 1980. México. pág. 89



Así tenemos que:

"A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.(53)

Bunt Castro, opina que el artículo 14 Constitucional, plasma diversas garantías que son de trascendencia en el desarrollo de la vida social de los habitantes de nuestro país;

(53). Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. 1989.

las leyes sólo podrán aplicarse a las cuestiones que se presentan con posterioridad a la fecha en que se publican en el Diario Oficial de la Federación; las situaciones consumadas antes no podrán modificarse bajo nuevos textos. En otro término, es la vida humana que se debe de conservar y sólo puede ser afectada o privarla cuando exista un juicio ante la autoridad competente y de oportunidad al afectado de probar lo contrario, y la sentencia deberá de coincidir con el delito imputado.(54)

La igualdad de condiciones para la libertad corporal, es otro principio que se maneja en las leyes respectivas, porque sólo puede ser restringida conforme a éstas. Se prevee la garantía de audiencia, expresando los afectados sus puntos de vista y defensas cuando esten frente al órgano jurisdiccional, y la sentencia del orden civil deberá de versar sobre los hechos controvertidos.(55)

Para Ignacio Burgoa, el artículo 14 Constitucional, implica cuatro garantías fundamentales que son: irretroactividad legal, audiencia, legalidad en materia judicial civil y administrativa y la legalidad en materia judicial y penal.(56)

(54). Bunt Castro, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada Trillas 1989 pág. 17

(55). Burgoa Ignacio. Op. Cit. pág. 499

(56). Ibid.

La garantía, una de las más importantes dentro de cualquier régimen Jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente actos del poder público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, así lo determina el Maestro Burgoa pensamiento que comparto, ya que ningun ciudadano debe quedar en estado de indefensión.

El Estado ejerce un poder imperial, titular de la entidad jurídica y de política suprema desempeñando dicho poder sobre los gobernados por conducto de sus autoridades, al asumir dicha autoridad totalitaria y coercitiva, necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que tiene cada sujeto como persona física o como ente moral, por lo que la Carta Magna, asegura la integridad, igualdad y seguridad del ciudadano conforme a los órganos expofesos para la exacta observancia de la ley y de los derechos humanos.

Emilio Rabasa, explica que el artículo 16 Constitucional es el fin del abuso del poder público, recopilando los principios de las Constituciones Mexicanas; así como el artículo 14 de la multicitada ley, establecen las bases del procedimiento judicial protector de los derechos del hombre.(57)

(57). Rabasa Emilio. Mexicano Esta es tu Constitución, Cámara de Diputados LI Legislatura México 1982. pág. 49

La autoridad administrativa también es regulada por el artículo 16 Constitucional, determinándose que sólo podrá ésta hacer visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento con los ordenamientos sanitarios y de policía, y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose a las leyes respectivas.

Los servidores públicos están facultados para solicitar que se les presente la documentación que acredite el legal funcionamiento del establecimiento, cabe señalar que la interpretación del último párrafo del precepto constitucional, se limita a la personalidad física y moral, dedicadas a la actividad lucrativa y lícita.

Ignacio Burgoa, menciona que uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado conforme a la garantía de la legalidad, que pone a salvo a todo acto que afecte la esfera de derecho aún no siendo arbitrario, es el consagrado artículo 16 Constitucional, cuyo orden jurídico total es desde la máxima ley, hasta el más minucioso reglamento administrativo.

La economía procesal es una seguridad jurídica, los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los términos establecidos por las leyes, prohibiendo las costas

judiciales, es decir, la administración de la justicia es gratuita y un derecho del gobernado. (58)

Los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley Suprema, contienen las bases para la persecución y procedimiento de los presuntos delincuentes, la imposición y cumplimiento de las penas, mismos que son de gran importancia para el proceso penal, y como garantía jurídica del gobernado, porque se establecen los derechos y obligaciones de los presuntos responsables del delito.

El fundamento legal del ejercicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Capítulo IV del Título Tercero de la Carata Magna, señalando las bases de su funcionamiento, así como la competencia, y materias que versen en su jurisdicción, siendo civil, penal, laboral y administrativa, por lo que el administrado obtiene seguridad y garantía jurídica, facultando personal y locaciones para el buen desarrollo de la administración de la justicia.

### 3.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En México, el procedimiento administrativo aun es

(58). Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

primitivo, porque a la fecha no existe un ordenamiento central que regule dicho proceso; Jimenez Llescas, propone un procedimiento a base de la recopilación de leyes administrativas sin que se conceptúe un reglamento o código para la materia, sin embargo, en otros países el procedimiento administrativo se encuentra debidamente reglamentado por un código de procedimientos administrativos.

En España, por ejemplo, cuenta con su Legislación de la Justicia Administrativa, misma que maneja el procedimiento administrativo, las conductas que se deben seguir para los recursos en general, los términos y plazos, etc.

Eduardo Barrachina, jurista español, menciona que es un beneficio del gobernado contar con un procedimiento administrativo, porque se debe considerar al recurso administrativo como una solución de hecho y de derecho; expresando las desiciones administrativas y el reconocimiento de la violación por parte de la autoridad, reconociendose inclusive la legalidad constitucional sin tener que recurrir al amparo.

Para Argentina, se estableció el procedimiento administrativo en el año de 1972, y junto con éste, las obligaciones que deben acatar los servidores públicos, bajo el principio de la eficacia burocrática; y una de ellas es el de denunciar la ilegalidad o la arbitrariedad de los directores.

La República Cubana, ha combinado el procedimiento administrativo con el procedimiento civil, es decir, se encuentran en un sólo ordenamiento.

Para México el procedimiento administrativo, ha derivado de las diversas disposiciones existentes como lo son la Ley de Expropiación, la Ley de Pesca, Los Reglamentos de Tránsito, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de la Reforma Agraria, la Ley de Aguas, etc.

Cuando el servidor público, ha afectado la integridad o el patrimonio de algún administrado, éste recurre a aquel para hacer valer su derecho, pero aquí se presenta un problema, el de proceder ante dicha autoridad; los litigantes acuden a la formalidad del procedimiento civil, o al procedimiento fiscal o al procedimiento que se adecue al agravio, y de este término la justicia administrativa contesta que no es materia de su competencia, ya que es propia de los Tribunales federales, es decir, El Código Fiscal de la Federación, establece la narración de los hechos y de los agravios, para que sea procedente el recurso idóneo; procedimiento que no deja de ser administrativo.

La autoridad del Departamento del Distrito Federal, contestó en los recursos de revocación en materia de expropiación, que no era procedente y se dejaba sin efecto dicho recurso porque los agravios no son materia de su competencia,

lo que considero una falta administrativa y de capacidad del funcionario, ya que para resolver y dejar sin efecto un recurso por contener brevemente los hechos y los agravios debe de estar fundamentado, y hasta el día de hoy no existe reglamento u ordenamiento alguno que determine expresamente o tácitamente el proceder y la formalidad que deba revestir el proceso administrativo.

La función administrativa, es muy extensa, y el procedimiento administrativo se encuentra aparejado a esta actividad.

El Ejecutivo ha creado dependencias en las que se ventilan controversias del orden administrativo, mismas que son muy distintas entre sí, pero analizándolas se asemejan por el proceso que se siguen.

Es conveniente clasificar el proceso administrativo; debido a su complejidad en el sistema legal.

Por lo que así tenemos un proceso en las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, conocido como Juicio Laboral, el procedimiento seguido en el Tribunal Fiscal de la Federación, los que conoce la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, los que competen al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, los seguidos en las diferentes Secretarías de



Estado conforme a sus ordenamientos y la que le compete al Tribunal Social del Distrito Federal de reciente creación.

Cada una de las dependencias señaladas anteriormente cuentan con su propia legislación procesal, ya que cada una de ellas marca su procedimiento administrativo a seguir, por lo que no se puede mezclar la actividad laboral con la fiscal como ejemplo, pero si se puede concretar y crear en las muchas leyes existentes que regulan a las secretarías de Estado en su actividad y que se encaminan al mismo fondo cuando se trata de invocar algún recurso administrativo; y si bien es cierto que son dependencias que conocen de distintas materias, todas emanan de un poder centralizado, único y rector de los principios administrativos.

Barrachina, dice que el fundamento del recurso administrativo que es el mismo que se invoca en el procedimiento, se encuentra en los principios constitucionales, en la garantía de los derechos que se le otorgan al ciudadano, útil en niveles teóricos pero que queda en entredicho cuando se lleva a la práctica, porque la administración que dicta el acto administrativo será la que ha de verificar, de nuevo, si dicho acto es conforme a derecho. (59)

(59). Barrachina Juan. op. Cit. pág. 226

Existe un problema de fondo en el procedimiento administrativo cuando se promueve contra la autoridad que ha afectado nuestro derecho, y es el de que es juez y parte en el mismo, y difícilmente se resuelve en forma expedita o se estudia el problema a fondo, también cuando se intenta el juicio de amparo, la autoridad contesta en su informe justificado cualquier resolución que desconoce el interesado, haciéndose reslucir la anarquía gubernativa, considerando que debe existir sanciones severas cuando surja la violación a la norma jurídica.

En nuestro país se viene sintiendo el vacío jurídico que existe en materia procedimental administrativa, por lo que se debe de tomar en cuenta las sistematización de ésta.

El procedimiento administrativo debe de ser el resultado de la conciliación de los intereses fundamentales que juegan en la actividad administrativa estatal por una parte y por la otra parte el interés público que reclama de inmediato el cumplimiento de las leyes.(60)

Gabino Fraga señala que el procedimiento administrativo deba de iniciarse por oficio y no por instancia de parte, pero se presentan dos problemas, el primero, si el actor no impugna

(60). Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 258

el acto administrativo, es que lo consiente o bien lo desconoce, y el segundo, es que el actor al no impugnar dicho acto y no se proceda de oficio se deja en estado de indefensión al quejoso.

Se debe de comprender la regulación de las formalidades para la formación, ejecución y revisión en la esfera administrativa, así como las normas de presentación, tramitación y resolución de las impugnaciones que se ejercitan.

## C A P I T U L O   I V

### EL ORGANO JURISDICCIONAL

#### 1.- LA APLICACION DEL DERECHO POR VIA DEL PROCESO

La aplicación del derecho conforme al proceso, traducido en el reconocimiento que hace la autoridad, se divide en nuestra legislación en grado, materia, cuantía y territorio.

Para entender más ampliamente este capítulo, analizaremos el derecho respecto a la teoría de la acción, porque aun divididas las leyes sustantivas de las adjetivas, se requieren ambas para invocar al órgano judicial, y así valer nuestro derecho.

De acuerdo a Nicolas Coviello, la tesis de la autonomía de la acción consiste en la facultad de invocar a la autoridad del Estado la defensa de un derecho. También señala que la acción no puede ser considerada como derecho accesorio porque si fuese un derecho subjetivo distante del material, carecería de toda garantía.

Hans Kelsen, estima que el derecho sustantivo no puede concebirse independiente de la facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación del acto coactivo, es decir, que

el derecho-habiente tiene la facultad de reclamar del obligado el cumplimiento de su obligación.

De acuerdo a la teoría de la autonomía del derecho de la acción, primero existen acciones sin encontrar un derecho material o viceversa, segundo, la acción es correlativa de un deber del Estado, al que suele llamarse obligación jurisdiccional y por último se considera a la acción de carácter público y de interés general.(60)

Chiovenda conceptúa a la acción como el poder jurídico de dar vida a la condición para la actuación de la voluntad de la ley.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, se conceptúa como el derecho que se tiene a pedir una cosa o la forma legal de ejercitarla, regulada por las leyes adjetivas.

Hay que recordar que en la antigua Grecia, la persecución, declaración y sanción de las leyes, era actividad del Estado dejando sin efecto la venganza por propia mano, interviniendo la autoridad para constituir el derecho.

Para los antiguos romanos, la protección de los derechos se

(61). García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México 1983 pág. 260

desenvolvía en la licitud del acto, sin lesionar el patrimonio de los conciudadanos; para ellos el derecho privado protegió a aquel que se viera privado de éste, procediéndose coactivamente contra el infractor, siempre y cuando se hiciera valer ante los tribunales correspondientes.

En algunos casos se permitió la justicia por propia mano, (autotutela) debido a que el acreedor al invocar al órgano judicial, el deudor, para entonces, habría desaparecido; cabe señalar que la autotutela se permitió en algunos casos.

El artículo primero del Código Adjetivo Civil Federal, señala quien tenga el interés jurídico podrá intentar la acción correspondiente ante los órganos judiciales, aun cuando no se exprese el nombre del demandante, pero se deberá determinar claramente la clase de prestación que se exija del deudor, y el título o causa de la acción para que proceda.

La facultad de ejercitar la acción ante los órganos jurisdiccionales no sólo es principio y conocimiento exclusivo para éstos; existen otras autoridades que sin ser jueces conocen de controversias suscitadas entre los particulares y entre éstos y el Estado, ejemplo de ello, son los Tribunales Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso administrativo y el mismo Estado cuando es

competente para conocer de los recursos administrativos.

García Maynez, menciona que el vínculo que se establece entre los órganos judiciales y la persona que hace valer el derecho de acción o de defensa, es llamada como la relación jurídica procesal.

Al analizar el derecho de acción, hablamos de un derecho que otorga la Carta Magna, derecho comprendido en las leyes, derecho que es conceptuado por algunos tratadistas como "conjunto de normas jurídicas que rigen la conducta de los hombres en sociedad". La concepción que hace Ulpiano sobre el precepto referido: "est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi" (la justicia es la voluntad firme y cotidiana de dar a cada quien lo suyo) (62) acción y justicia que debe de ser velada por el Estado.

Para dar a cada quien lo suyo, debe de existir una adecuada administración de justicia, y esto implica el derribe de la corrupción judicial, la constante capacitación del personal que labora en los locales de los Tribunales o Juzgados, porque de ellos depende en ocasiones el patrimonio y la seguridad del individuo, y que por negligencia o incapacidad, lesionan al

(62). Ventura Sabino, Derecho Romano. Porrúa México 1964 pág. 73

Estado y a los particulares; y basta con citar un ejemplo en una sentencia mal mecanografiada o con deficiencias en el proyecto de la misma, en que la autoridad judicial no revisa dichos errores, publicándose con las faltas cometidas.

Volkmar Gessner, opina que el fenómeno social es pieza importante para la administración de justicia, la frecuencia de conflictos de derecho motivados por las constantes violaciones, son presentados a diario en una sociedad normal, que pueden ser interpersonales, intergremiales o viceversa.(63)

También opina que las observaciones realizadas en nuestro país conforme a las prácticas judiciales, gran parte de ellas llega a la conciliación, y aunque para la solución de los conflictos entre los particulares, México ofrece un sistema amplio de procedimientos.(64)

El derecho a través del proceso podría ser la facultad que tiene el particular frente al Estado pretendiendo algo de alguien agotando un proceso para obtener su derecho o aquello que le es debido, mismo que puede ser violado por el servidor público en ejercicio de sus funciones.

(63). Volkmar Gessner, Conflictos Sociales en la Administración de Justicia. U.N.A.M. México 1988. pág. 11

(64). Ibid. pág. 13



Existe una estrecha vinculación entre el organismo judicial y los ordenamientos procesales, puesto que estos últimos son el instrumento del servicio jurisdiccional, relación indisoluble, en donde el juez el director del proceso declarando el derecho de acuerdo a lo prescrito por la norma, a los principios generales del derecho y a su arbitrio, conforme al desarrollo y capacitación del procedimiento, así pronunciará una sentencia que será favorable a quien haya acreditado su acción y su derecho y sobre todo, dirá la verdad jurídica en base a los elementos de juicio aportado por las partes bajo el criterio de los principios normativos del derecho.

Fix Zamudio menciona que la función activa del juez ha aumentado actualmente porque los litigantes han acelerado su ritmo procesal, además el órgano judicial ya no es inquisitorio, es parte activa junto con las partes del proceso; pero estos no pueden decidir sobre la forma procesal y el fondo, por lo que la aplicación del derecho sigue siendo parte esencial de la actividad del juzgador.(65)

La crítica al procedimiento judicial por parte de la sociología jurídica, se determina por el agobio o carga de trabajo por el permanente aumento de las demandas con lo que se

(65). Fix Zamudio, El Poder Judicial, U.N.A.M. México 1988 pág

resuelve apresuradamente destruyendo a las partes procesales, pensamiento contrario a Volkmar Gessner, ya que este autor expone que la mayoría de las controversias no llegan a una sentencia porque se resuelve el conflicto en la vía de la conciliación.(66)

La relación procesal en la Revolución Francesa como órgano mecánico, era considerado un arbitro entre las partes, vigilando el proceso, interviniendo en forma accesorio, siendo las partes las que disponían del procedimiento, pero al reconocerse la autonomía de la acción, se acrecentaron las facultades del juzgador siendo él, el que tomaría las decisiones conforme a los ordenamientos prescritos en la ley.(67)

Muther, expone que la acción se traduce en derecho público del cual se obtiene la tutela jurídica y se dirige contra el demandado un cumplimiento de una pretensión insatisfecha, es decir, tiene por presupuesto la existencia de un derecho, que ha sido violado y que se hace valer ante el Estado que es el titular del derecho.(68)

El exigir una pretensión contra el demandado, facultad autónoma del actor, y al conocer de ella el juzgador, se

(66). Fix Zamudio. Op. Cit. pág. 28

(67). Volkmar Gessner. Op. Cit. pág. 36

(68). Torres Díaz, Teoría General del Proceso. Cárdenas Editores México 1989 pág. 45

establecen ciertas características procesales, que son:

- a) La obligación del Estado en la tutela del derecho;
- b) El derecho concreto que es eficaz y sólo frente al adversario.
- c) El derecho le corresponde al sujeto que haya sido favorecido por la sentencia, haciéndose exigible dicha resolución.

El objeto de invocar al órgano judicial, la pretensión de un derecho, es el de obtener de éste, la facultad de exigir de alguien aquello que se nos debe, la obligación de un hacer o la de un no hacer constituido en las normas y reconocido por el derecho público que se traduce en la autoridad, pero el demandado tiene la facultad de hacer valer su acción, es decir su defensa, no se encuentra en estado de indefensión, haciendo valer el principio Constitucional de igualdad, por lo que el juzgador tiene que resolver con equidad y determinar a quien le corresponde el derecho.

El pronunciamiento de una sentencia de fondo, se reduce a la promesa favorable o bien desfavorable de un derecho, que las partes procesales en este acto actor y demandado, buscaron a través del proceso judicial que viene a constituir un acto jurídico complejo.

La finalidad del proceso es el constituir el derecho,

determinar la aplicación de las normas sustantivas, y actuar como mediador entre las partes en la fase de conciliación.

Cipriano Gómez Lara, determina que la finalidad perseguida por el derecho con la creación de instituciones jurídicas, es el de dar certeza y definitividad a las situaciones jurídicas sancionadas por la sentencia, y cuando ha causado ejecutoria, se traduce en cosa juzgada.(69)

En conclusión, para exigir aquello que se nos debe o declarar cualquier derecho, necesariamente se tiene que ejercitar a través de los tribunales o juzgados competentes, agotando el procedimiento y las instancias, interviniendo las partes procesales como el juez, el actor, el demandado, y los terceros llamados a juicio, pero hay que recordar que los derechos y acciones reconocidas en las leyes no sólo son de competencia del Poder Judicial, ya que en nuestro sistema jurídico existen otros tribunales que conocen de diversas controversias entre los particulares o entre organismos y viceversa, inclusive no se agota un proceso formal como el judicial, y ejemplo de ello es la autoridad administrativa que como ya se ha mencionado es juez y parte.

(69). Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil. Trillas México 1984 pág. 240

## 2.- LOS TRIBUNALES EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO

En el México Independiente, surgen los Tribunales con división de los Poderes de la Unión, plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1824, en la cual se señala la formación de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito.

El Poder Judicial, integrante de los Poderes de la Unión, se encarga de la administración de justicia, para ello, nuestra Ley Suprema, expresa los principios fundamentales de su creación y organización.(70)

El artículo 94 de la Constitución del 17, establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compone de veintiun ministros numerarios, funcionando en Pleno o en Salas, además se podrá nombrar hasta cinco ministros supernumerarios, es decir, la función fundamental del Poder Judicial es la de aplicar las leyes a los casos concretos que se presentan ante estos, administrando así la justicia, formando la

(70). Art. 94 de la Carta Magna. Trillas México 1989..

jurisprudencia.

La competencia, número y división de los circuitos, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito así como los Juzgados de Distrito quedará a la determinación que haga el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Poder Judicial de la Federación, posee las siguientes facultades:

- La protección de las garantías individuales establecidas por la Constitución.

- La interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración;

- El funcionamiento como órgano de equilibrio entre los Poderes del Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como entre los Poderes de los Estados, vigilando siempre la supremacía de nuestra Constitución.

De lo anterior se desprende que el Poder Judicial es el órgano encargado de resolver las controversias que se susciten entre los habitantes de la República y el equilibrio entre las fuerzas públicas.

El numeral 97 de la carta Magna, señala en su quinto párrafo, la vigilancia que deberán practicar los ministros de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, previamente repartidos entre éstos, a los Tribunales Colegiados o Unitarios de Circuito y a los Juzgados de Distrito para que vigilen la conducta de los magistrados y jueces, y así atender a las quejas que surjan como son las deficiencias que estos tengan en el desempeño de su labor.(71)

Cabe señalar la participación del Ministerio Público Federal y Estatal en la administración de justicia como parte procesal protegiendo los intereses del estado y la sociedad, fundamentado por el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(72)

El artículo 104 de la Carta Magna, establece que le corresponde primero, conocer a los Tribunales de la Federación de todas las controversias del orden civil o criminal que se soliciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando afecten intereses de los particulares podrán conocer a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común, siendo apelables las sentencias que estos dicten; segundo, de los recursos de revisión que se interpongan contra resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso

(71). Art. 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Trillas 1989.

(72). Ibid

Administrativo; Tercero, de todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo; cuarto, de aquellas que la Federación sea parte; quinto, de las que se susciten entre los Estados, o entre los Estados y la Federación o entre los Tribunales del Fuero Común; sexto, de los casos concernientes a los miembros del cuerpo diplomático y consular.

La función judicial como ya se expresó, está encomendada al órgano del Estado llamado Poder Judicial de la federación mismo que consiste en mantener el imperio del derecho a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal supremo en nuestro sistema, que resuelve en último término las controversias suscitadas entre el sector público y privado, pero no todos los conflictos son competencia de esta autoridad debido a que el grueso de los problemas presentados se resuelven en tribunales menores que por su naturaleza se constituyen en cosa juzgada.

La organización del Poder Judicial se regula por la Ley Orgánica del Poder Judicial, que se ejerce por:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- Tribunales Colegiados de Circuito;
- Tribunales Unitarios de Circuito;
- Juzgados de Distrito
- Jurado Popular Federal;
- Tribunales de los Estados y el Distrito Federal cuando



tengan que actuar en auxilio de la Justicia Federal.

La competencia, en cuanto a la materia de los Tribunales Federales se resume en penal, civil, laboral y administrativo y sólo se han mencionado a éstos dentro del tema, con lo que para explicar la estructura y funcionamiento de los Tribunales del Fuero Común se tomará como ejemplo al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Ley Orgánica de los tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, expresa en su artículo primero que corresponde a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, la facultad de aplicar las leyes en asuntos civiles y penales en el citado fuero, lo mismo en los asuntos del orden federal cuando se les confiera dicha jurisdicción.

La estructura orgánica de estos Tribunales es la siguiente:

- Tribunal Superior de Justicia de la Nación;
- Jueces de lo Civil;
- Jueces de lo Familiar;
- Jueces de lo Concursal;
- Jueces de lo Penal;
- Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;
- Jueces de Paz;
- Jurado Popular;
- Oficina Central de Consignaciones; y

- Los demás servidores públicos y auxiliares de la justicia

El Tribunal Superior de Justicia, está integrado por catorce Salas y en cada una de ellas por tres magistrados, los cuales desempeñan su cargo por el periodo de seis años, pudiendo ser reelectos.

Para los Juzgados de Primera Instancia y Mixtos de Paz, se integran por un juez quienes presentarán su protesta ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia, los demás empleados rendirán su protesta ante la autoridad de quien dependan.

El Tribunal Superior de Justicia, conoce de las controversias civiles (arrendamiento inmobiliario y concursales) penales y familiares determinando la competencia entre los mixtos de paz en razón de la cuantía.

De momento se han analizado sucintamente los Tribunales del Poder Judicial Federal y Local, pero existen otros tipos de tribunales de carácter administrativo que no pertenecen al poder Judicial y sin embargo resuelven controversias entre los particulares y el sector público, aunque algunos tratadistas opinan que son inconstitucionales por tratarse de tribunales especiales y sin embargo otros opinan su constitucionalidad por estar regulados la Norma Suprema.

Los tribunales Administrativos, surgen de una necesidad

coactiva entre el Sector Público y los particulares, misma que no es de competencia judicial porque si bien es cierto que la Constitución establece que no debe reunirse en un mismo poder dos de éstos; por lo consiguiente no le compete al Poder Judicial conocer de dichos asuntos.

En la actualidad contamos con diversos tribunales administrativos como lo son:

- Tribunal Fiscal de la Federación;
- Las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje;
- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo;
- El Tribunal de lo Contencioso Electoral; y
- Cuando la autoridad administrativa es juez y parte en los diversos recursos que se interponen ante estos en su competencia.

El 27 de agosto de 1936, se promulgó la ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación comenzando sus labores el 1o de enero de 1937, es un Tribunal administrativo de justicia autónoma sin intervención de otra autoridad. (73)

(73). Martínez López, Derecho Fiscal Mexicano. ECASA. México 1986 pág. 246

A este Tribunal le compete las reclamaciones contra las resoluciones por procedimiento de la autoridad fiscal y de los actos indebidos por la misma autoridad fiscal.(74)

No son llamados propiamente tribunales, pero tienen funciones iguales, conocen de las controversias laborales y se encuentran regulados por el Título Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 fracción XX.

Las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje, estan formadas por igual número de representantes de los trabajadores y patrones y uno del gobierno, conocen de los asuntos laborales que se susciten entre los particulares, y el Estado y viceversa.

La aplicación de la leyes en materia de trabajo, corresponde a las autoridades de los Estados en materia local, y son de competencia exclusiva para la autoridad federal los citados en el artículo 123 Constitucional en el apartado A y lo relativo al apartado B, que regula la actividad laboral de los trabajadores al servicio del Estado.

Las autoridades en materia laboral son de dos clases, la

(74). Martínez López. Op. Cit. pág. 246

primera administrativa y la segunda jurisdiccional, resumiéndose en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Departamento de Dirección y Trabajo en las Entidades Federativas y las que conocen de los conflictos obrero patronales como las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje.(75)

Otro organismo que aun no siendo tribunal, conoce de las controversias en materia de consumo de bienes y servicios, también administrativo. La Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, organismo descentralizado y de servicio social, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad administrativa, encargándose de promover los derechos e intereses de la población consumidora.(76)

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es análisis del inciso tercero de este capítulo.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral es competente para resolver las controversias que se susciten entre los Partidos - Políticos y los que determine la Secretaría de Gobernación.

### 3.- EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(75). Art. 523 de la Ley Federal del Trabajo. Teocalli 1986.

(76). Art. 57 de la Ley Fedral de Protección al Consumidor 1989.

El 17 de marzo de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, aun siendo "reciente" la creación de este Tribunal, las prácticas administrativas en las inconformidades datan desde los aztecas, porque estos podían manifestar su voluntad en contra de un servidor que lesionara los intereses del gremio ante el consejo de ancianos llamado Tlatoani, los cuales resolvían y aplicaban las sanciones que a su arbitrio estimaran pertinentes.

En el año de 1853, el gobierno de la República Central, expidió una ley y reglamento para lo contencioso administrativo, y en su artículo primero se señala la separación de la autoridad administrativa de la autoridad judicial.

También se estableció que nadie podría demandar al Gobierno, Ayuntamiento, etc., sin que se hiciera previamente una memoria en la que se expusiera el objeto y motivos de la demanda, es decir, no se podía proceder en contra de la autoridad administrativa sin antes hacerla sabeedora de las violaciones cometidas por ésta, debiendo esperar cuarenta días la autorización del ministro respectivo, a falta de presentación de la momeori, o del transcurso del tiempo indicado harían nulo el procedimiento.(77)

(77). Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 249

El procedimiento consistía en que primeramente se tenía que reclamar al ministro respectivo, resolviéndose el negocio en el término de un mes, pero si no se tenía respuesta en el plazo fijado, pasaría al Consejo notificándolo al reclamante y al Procurador, al tener éste último conocimiento de la reclamación, notificaría a las partes que el juicio se abre a prueba y alegatos fijando un periodo de quince días para dictar el fallo, al tener conocimiento las partes de éste, se les concedía un plazo de diez días para hacer valer su inconformidad, pasando el recurso al Consejo de Ministros para resolver de plano, mismo que sería inapelable, pero en 1855, se abrogaron todas las leyes en materia administrativa.(78)

El Congreso Constituyente de 1917, retomó el espíritu de la Constitución de 1857, y en materia administrativa, los doctrinarios como los jurisconsultos discutieron sobre la constitucionalidad de los Tribunales Administrativos.

El problema de validez Constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, puesto que la ley ha consagrado de manera definitiva un medio de defensa para el particular perjudicado; cuyo conocimiento difiera de la autoridad judicial y de naturaleza diversa al juicio de amparo.(79)

(78). Fraga Gabino Op. Cit. pág. 250

(79). Martínez López. Op. Cit. pág. 245

El artículo 104 Constitucional, señala que le corresponde a los Tribunales de la Federación conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo con lo que se reconoce constitucionalmente su creación y su función como ente jurisdiccional; la no dependencia del Poder Judicial los dota de plena autonomía para dictar sus fallos encargandose de dirimir las controversias que se entablen entre los particulares y el gobierno federal, de conformidad con las normas establecidas, confirmando su legalidad.

El artículo primero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, establece la plena autonomía para dictar sus fallos, y en el artículo segundo de la mencionada ley, determina la composición de éste que consiste en:

- Una Sala Superior, integrada por cinco magistrados;
- Tres Salas, integradas por tres magistrados cada una de ellas pudiendose aumentar en dos Salas mas, cuando asi se requiera.

El nombramiento de los magistrados será por proposición que haga el Jefe del Departamento del Distrito Federal al Presidente de la República, con aprobación de los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, y durarán en su encargo por un periodo de seis años, que al término de éste podrá ser reelecto o promovido.



La práctica procesal en materia administrativa se interpreta como ilegal, pero finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó: No existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos sin la intervención de los órganos judiciales. No coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de garantías que ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos, o sea, se ha consagrado por jurisprudencia mexicana el conceder un recurso distinto al amparo en materia administrativa.

Finalmente en el año de 1936, se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, competente para conocer de las controversias tributarias, pero aun se opinaba la inconstitucionalidad de este tribunal, con lo que se hicieron reformas a la Constitución contemplando su creación y autonomía para dictar sus fallos.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina las atribuciones del Congreso para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo, la facultad de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y el Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento.

El Tribunal contará con un presidente que a su vez será el presidente de la Sala Superior que presida el pleno, sesionando públicamente excepto en los casos que la moral, el interés público y la ley lo exija.

Es competencia de la Sala Superior:

- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal;
- Resolver de los recursos en contra de las resoluciones de las salas;
- Resolver los recursos de reclamación en contra de los acuerdos de las Salas;
- Conocer de la impartición de justicia cuando alguno de los magistrados no lo hiciere;
- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal y en su caso designar quien deba sustituirlos; y
- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los magistrados instructores y ponentes.(80)

Compete a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal conocer:

(80). Art. 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal. 1989.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

- De los Juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas en el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, fijando las bases para liquidarla, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro del término de treinta días naturales, promociones presentadas por los particulares a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos o el asunto lo requiera;

- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

- Del recurso de reclamación contra las resoluciones del mismo Tribunal;

- De los juicios que promueve la autoridad fiscal; y

- De las demás que le señale la Ley.(81)

Los juicios que se promuevan en este Tribunal serán con

(81). Art. 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Harla 1989.

apego a la norma establecida pero se aplicará el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, la Ley General de Hacienda para el Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación supletoriamente.

## C A P I T U L O V

### EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1.- CONCEPTOS

En el campo del derecho, se han empleado diversas definiciones, mismas que estudian los jurisconsultos.

El Derecho Administrativo se conceptúa como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares y el gobernante, Poder Ejecutivo.

Gabino Fraga lo conceptúa como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo.(82)

El Diccionario Jurídico lo señala como el conjunto de normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del Poder Ejecutivo para la realización de los fines de utilidad pública.(83)

La concepción de proceso se entiende por las diferentes

(82). Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 91

(83). Diccionario Jurídico Elemental, Eliasta. 1989 pág. 93

etapas o fases del litigio, Luis Torres señala que el proceso es la relación íntima de acción y jurisdicción.(84)

El procedimiento es distinto al proceso, el primero es el sistema o el método, es decir, la actuación de trámites judiciales o administrativos, los actos seguidos en el proceso; y el segundo es el todo, es la suma del procedimiento.

El procedimiento administrativo es el conjunto de trámites y resoluciones pertinentes en la jurisdicción de los contencioso administrativo.(85)

Para el Maestro Gabino Fraga, el procedimiento administrativo es el conjunto de actos y formalidades que preceden y preparan al acto administrativo.(86)

Los actos administrativos los realiza un servidor público mismo que se define como el funcionario o persona que desempeña actos de carácter público.

El inicio del procedimiento administrativo comienza por una promoción o demanda que es el medio idóneo para invocar a los órganos judiciales para ejercitar el derecho, el procedimiento

(84). Torres Díaz. Op. Cit. pág. 91

(85). Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 254

(86). Diccionario Jurídico. Heliasta. pág. 254

administrativo es diferente porque maneja la palabra recurso que es conceptualizado por el Diccionario Jurídico como el medio extraordinario para la solución de un caso difícil, reclamación o apelación que se interpone, de conformidad con las leyes.

El acto administrativo se puede conceptualizar como la actividad del Estado emanada de una Carta Magna con personalidad jurídica propia y que constituye un órgano regulador del bien común.

El acto administrativo lo señala Escobar Ramírez como el ejercicio de carácter general y abstracto, que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas generales.(87)

La Ley ha señalado términos o plazos para la presentación de las promociones o documentos, y por término se entiende como el límite establecido por los ordenamientos o los establecidos por el juzgador.(88)

Al comenzar el juicio con la presentación de la demanda o recurso y dentro del plazo determinado, se estudian los hechos sucedidos, el hecho administrativo es diverso al acto administrativo, se define como la conducta material no prescrita

(87). Escobar Ramírez. Op. Cit. pág. 121

(88). Diccionario Jurídico. Heliasta. pág. 292

en la norma administrativa en la cual no interviene la voluntad expresa del funcionario y que produce efectos jurídicos.

Las partes procesales son aquellas que intervienen en el juicio, actor, demandado, juez y terceros perjudicados o llamados a juicio.

La resolución final es conocida como sentencia o laudo, entendiéndose a la primera como el dictamen, opinion o parecer propio del juzgador y puede ser definitiva o interlocutoria, en cuanto al laudo es la consideración final que hace una autoridad administrativa encargada de resolver las controversias que se le han planteado.

La jurisdicción, dictar el derecho, corresponde a los Tribunales o Juzgados conforme a la competencia de éstos, para Couture, el término jurisdicción tiene cuatro significados, el primero como sinónimo de territorio, el segundo como competencia, el tercero como sinónimo de autoridad o poder, y el último como la función pblica de hacer o impartir justicia.(89)

La competencia se define como la facultad para conocer sobre alguna materia o asunto determinado.(90)

(89). Torres Díaz. Op. Cit. pág. 56

(90). Diccionario Jurídico Elemental. Heliasta 1989.



La actividad del juzgador es recusable, es decir, existen diversos recursos que se presentan en contra de las determinaciones judiciales, como lo son: el recurso de revocación, el recurso de revisión, el recurso de inconformidad, el recurso de apelación, el recurso de queja, etc. por lo general se entiende como recurso el medio idóneo concedido por la ley o reglamento, formulado por el que se cree perjudicado o agraviado por la providencia o de un tribunal o juez, para el conocimiento del superior inmediato, con el fin de revocar, modificar, o confirmar el acto impugnado.(91)

Generalmente usamos los términos de Constitución, Ley, Código, Reglamento, mismos que nos dan una idea de igualdad, pero en realidad son conceptos totalmente distintos, por Constitución se entiende al conjunto de disposiciones que regulan los derechos fundamentales del hombre y provee las bases para la organización del Estado. Es la norma suprema de un país y cualquier violación a los derechos humanos consagrados en ella, deben de ser reparados por medio del juicio de amparo.(92) La ley es conceptuada como la disposición que tiene carácter general y obligatorio para todas las personas, expedida por el Congreso de la Unión.(93). Se define al Código como ley única que, con plan, sistema y método, regula alguna rama del derecho.(94)

(91). Diccionario Jurídico Elemental. Heliasta 1989

(92). Bunt Castro. La Constitución 1989.pág. 161

(93). Diccionario Jurídico Elemental. Heliasta 1989

## 2.- EL POR QUE DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Actualmente se ha tratado en varias ocasiones el tema del procedimiento administrativo, pero aun no se ha determinado con precisión la forma y las bases que se necesitan para su creación

Dentro del campo del derecho, se han originado un sin fin de leyes y reglamentos que norman la actividad de los Poderes de la Unión; el Ejecutivo cuenta con diez y ocho Secretarías de Estado y un Departamento del Distrito Federal para una adecuada administración, y cada una de ellas cuenta con diversos ordenamientos mismos que regulan la actividad interna y su relación con los particulares, por lo que se hace necesaria la creación de una ley que reuna todos los principios procesales administrativos y un tribunal que les competa el conocimiento de las controversias federales en materia administrativa.

Como ya hemos analizado en el capítulo anterior, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal en su artículo 21 conceptúa las bases de la competencia que se limita unicamente para las determinaciones, actos o hechos de la autoridad del Departamento del Distrito Federal y no le es facultativo conocer de los conflictos entre los demás dependencias del Poder Ejecutivo y el particular, es decir, los actos que realiza el Departamento del Distrito Federal, son los

únicos que se pueden ventilar ante el citado Tribunal, pero no es la única autoridad administrativa que se relaciona con los administrados, por ejemplo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, está facultada conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el regular y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios, formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior como interior, abasto y precios del país con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal; qué acaso no son actos que regulan la conducta comercial de los particulares?, y es evidente que cuando los inspectores en uso de sus facultades, realizan las visitas encomendadas por la norma jurídica y la dependencia a la que pertenecen, abusen de su poder o simplemente multen exsesivamente al propietario de la negociación; por lo que tendrá que hacer valer su derecho ante la misma Secretaría de Estado encargada de la materia, volviendo al problema de juez y parte.

Otro ejemplo sería la actividad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fracción IX, le corresponde el despacho de otorgar concesiones y permisos para explotar los servicios de autotransporte en las carreteras federales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de los reglamentos respectivos; También

le compete conocer de las infracciones que se cometan en las carreteras federales a través de la Policía Federal de Caminos, por lo que las inconformidades que se presenten las conocerá dicha dependencia.

La Secretaría de Salud, es otro organismo que vigila la conducta de los particulares en materia de salubridad y para ello cuenta con personal para inspeccionar que se cumplan los requisitos establecidos por las normas respectivas a la salud, y cuando lesionan los intereses de los particulares, éstos intentarán un recurso administrativo para la reconsideración de dicho acto de la autoridad, promoviendo ante la misma dependencia y no ante una autoridad ajena e independiente que sea imparcial.

Los problemas evidentes con las inspecciones de las autoridades administrativas, es que los encargados de practicarlas, carecen en ocasiones de preparación para desarrollar la actividad encomendada, y no van acorde con la realidad social y económica, con ello no se piensa que el particular sea inocente y que no realice conductas que falten a los reglamentos, pero las infracciones de ejemplos citados, señalan lo que es en realidad las relaciones entre funcionario y el gobernado.

La corrupción no es elemento de este tema, pero como se ha

analizado en la tramitación de los recursos administrativos, la autoridad siendo juez y parte, es poco probable que resuelva favorablemente; se extorsiona al lesionado o al interesado, no se dan respuestas congruentes y expeditas por lo que se intenta la queja ante el superior mismo que es imposible verlo para exponerle el problema, dando pauta al amparo sin necesidad de tramitarlo, y después de varias vueltas, porque no hay una ley que determine el procedimiento a seguir ante estos, y contesta que ha sido negado sin que se hubiere estudiado el caso en concreto; por ejemplo, es lo sucedido en el año de 1985 con los sismos que sacudieron a la Ciudad de México, motivando la expropiación de viviendas, aflorando la corrupción y extorsión, y que personas ajenas al programa, demolieron y construyeron moradas sin estar expropiadas, en las cuales sus propietarios ganaban el amparo, y otros que lo intentaron el recurso de revocación no lograron obtener respuesta alguna, y como la Ley de Expropiación no determina con claridad la secuela procesal a seguir, los interesados intentaron en diversas formas sus recurso, sin darle forma ni sentido, simplemente se hacía valer el recurso dentro del término de quince días marcados por la ley citada e inclusive no iban al fondo de la materia.

Algunas autoridades cobraban los trámites y aun más crítico, tramitaban los recursos señalando falsos representantes de la parte quejosa afectándola en su recurso; finalmente se hizo un cambio en la estructura y organización de la autoridad

competente dando orden y estudiando a fondo los recursos de revocación tramitados, procediéndose a favor del interesado conforme a la equidad y justicia.

Luis Carballo Balvarena, opina sobre la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, porque sin duda, las corrientes actuales del derecho depositan su confianza en la tarea responsable y acertada de los jueces para modelar las instituciones con base en una interpretación dinámica de las leyes, además que el juez exige el cumplimiento de la norma y la estudia a fondo, analizando los hechos en el caso en concreto, exponiendo que para la creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, se deben de tomar las bases del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, que este último debe de conocer de los conflictos entre los particulares y los gobernantes.

La crítica que se hace a este autor, es que para crear un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se deben de analizar bases distintas bases de procedimiento administrativo, y no sólo las del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que a éste le competen asuntos tributarios y la actividad administrativa no se limita a los aspectos de impuestos.

Por lo anteriormente expuesto, se determinan las bases para la creación de un código federal que verse sobre los

procedimientos administrativos.

Ya no se puede continuar con la línea que la misma autoridad sea juez y parte, es necesario que respeten los derechos otorgados por la Carta Magna, terminando con los abusos de la autoridad, y de tal suerte disminuir la corrupción, además se acatrían fielmente los reglamentos que regulan las actividades de las Secretarías de Estado, el particular o gobernado tendría una opción más clara para inconformarse de los hechos administrativos cuando lo lesionen.

Otro beneficio que se obtendría es que al conocer del recurso administrativo, originado por una violación del servidor público, el tercero, en este caso el magistrado, resolvería más imparcialmente que la misma autoridad que actualmente conoce de dicho acto impugnado, y así se sujetaría el funcionario al fallo que se dictase obligandolo inclusive a cumplirlo, ya que de la otra forma no se cumplen los fallos dictados porque no hay autoridad que los haga cumplir o que los sancione.

No hay que olvidar que los recursos que se intenten ante esta autoridad son distintos al juicio de garantías, y que tienen vida autónoma y se encuentran legalmente establecidos por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo apelables en segunda instancia ante el pleno del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, para reafirmar el fallo dictado por esta autoridad procurando la justicia y la equidad.

### 3.- ELEMENTOS PARA UN PROYECTO DE LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Es necesario establecer los requisitos indispensables para un procedimiento federal administrativo, en la actualidad, existen elementos dispersos en las leyes que marcan las reformas procedimentales acordes a la materia administrativa.

En concreto no existen leyes u ordenamientos que determinen con precisión la secuela procedimental administrativa, aun la reglamentada en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal que sería la más adecuada al tema, se apoya en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la Ley de Hacienda para el Distrito Federal y en el Código Fiscal de la Federación.(94)

Los elementos para la creación del Código Federal de Procedimientos Administrativos, son tomados de una praxis diaria de los diferentes Tribunales, de las solicitudes tramitadas ante las dependencias del Ejecutivo según su competencia, evidentemente al señalar un Código Federal de Procedimientos Administrativos, es aventurarse a un tema complejo, la unificación del procedimiento administrativo es retomado como una ley más completa a las leyes vigentes, es reformar a la

(94). Art. 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Harla. 1989.



Administración Pública en cuanto a la limitación de su poder sobre todo señalar las nuevas formas procesales a las que se someterán las partes que intervengan en dicho procedimiento.

Es importante remarcar el intento de dar una nueva idea al significado de justicia administrativa, que el proyecto presentdo sea tomado como elemento de apertación de una legislación procedimental inexistente y no como un pensamiento anarquista, porque México requiere de esta ley, ya que no se puede continuar con los abusos de funcionarios deshonestos e incompetentes como lo son algunos inspectores.

Este proyecto tiene su fundamento en las bases constitucionales, conforme al artículo 73 fracción XXIX-H y 103, concediendole autonomía al Tribunal para sus actuaciones y determinaciones:

## CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

### C A P I T U L O I

#### 1.-DISPOSICIONES GENERALES

Art.1 Todo ciudadano mexicano tiene interés para manifestar su inconformidad ante el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Art.2 El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo cuenta con vida autónoma y sus fallos serán de observancia

general independientes de otras autoridades del Poder Judicial.

Art.3 Se considera como interés a la acción de derecho en una relación directa o indirecta que tiene todo individuo para el ejercicio procesal.

Art.4 Se considera como autoridad a la persona encargada por los Poderes Constituidos por el Estado o Municipios, revestidos por un poder, mando o magistratura; caracter que por su empleo o representación realiza a nombre de éste.

Art.5 Se considera como particular o administrado al individuo que se encuentra frente a la Administración Pública unido por un vínculo jurídico o político, quien disfruta los derechos y privilegios que le otorga la Constitución.

Art.6 La Autoridad Pública Administrativa se sujetará a las disposiciones que emanan de esta Ley.

Art.7 El acto administrativo es la decisión general y especial, en el proceso de las funciones que emanan de la autoridad administrativa en representación del Poder Ejecutivo.

Art.8 Se considera hecho administrativo a la acción o suceso distinto al acto administrativo, proveniente de una causa distinta a los derechos y obligaciones que son de competencia en

el ejercicio de su actividad.

En esta primera parte se conceptúan algunos términos del procedimiento administrativo, no se hace mención general o más amplia de los mismos; pero si es importante definir y señalar los conceptos que se enmarcarían en la creación de esta ley para ofrecer una idea más clara y precisa al promovente que en los procedimientos administrativos que conforme a la práctica en general son de medios o escasos recursos económicos.

## 2.- INTEGRACION DEL TRIBUNAL

Art.9 El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, se compondrá por una Sala Superior integrada por cinco magistrados y cinco Salas integradas por tres magistrados en cada una de ellas, pudiendose incrementar en más Salas según se requiera.

Art.10 La Sala Superior conocerá de los recursos que se hagan valer en contra de las Salas y de las falatas que se cometan en el procedimiento que se siga en las mismas.

Art.11 El Presidente de la República nombrará a los Magistrados que integren dicho Tribunal, con ratificación del Senado.

Art.12 Para ser Magistrado del Tribunal Federal de lo

Contencioso Administrativo se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y en ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Ser Licenciado en Derecho con una práctica profesional mínima de cinco años;

III. Demostrar notoriamente buena conducta;

IV. Demostrar conocimientos administrativos procesales.

Art.13 El cargo de magistrado será protestado ante la Cámara de Senadores.

Art.14 El Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez el Presidente de la Sala Superior, y durará en su encargo un año y podrá ser reelecto.

Art.15 Las Salas también contarán con un presidente que estará en su cargo por el periodo de un año y también podrá ser reelecto en sus funciones.

Art.16 Los Secretarios y Ejecutores, serán designados por el Pleno del Tribunal, quienes deberán manifestar su protesta de cargo ante éste.

En este capítulo se narran los elementos de integración y conceptos generales suscitadamente, cabe señalar que son mínimos, no se toma a fondo la problemática de formación debido a que se

considera parte o elemento del ordenamiento interior que se dictase por el Pleno del Tribunal; al mismo tiempo conceptuandose algunas bases del tema mencionando lo más elemental de sus funciones y organización.

## C A P I T U L O   I I

### 1. COMPETENCIA

Art.17 Es competente el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo para conocer:

II. De las controversias que se susciten entre los particulares y el Ejecutivo Federal;

II. De las violaciones que cometan a los administrados los servidores públicos en ejercicio de sus funciones;

III. De las negociaciones a las solicitudes que se tramiten ante las Secretarías de Estado;

IV. De las faltas cometidas por negligencia de los funcionarios que lesionen o retarden las promociones presentadas ante éstos;

V. Cuando la autoridad administrativa sea parte en el cumplimiento de los ordenamientos; y

VI. Aquellas que les confieran las leyes.

Art.18 Le compete a la Sala Superior:

I. Designar entre sus miembros quien será el Presidente de la misma;

II. Fijar la adscripción de las Salas;

III. Designar a los magistrados quienes tengan que suplir una ausencia temporal;

IV. Acordar la remoción del personal que se encuentre adscrito, cuando proceda conforme a la ley;

V. Dictar medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos que le competan a ésta;

VI. Expedir el Reglamento Orgánico del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo;

VII. Designar entre sus miembros a los magistrados que visitarán a las Salas, para dar cuenta de su buen funcionamiento;

VIII. De las demás que les confieran las leyes.

Art. 19 Las Salas son competentes para conocer de:

I. de los juicios que se sigan en contra de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal, cuando dicten, ordenen, ejecuten, o traten de ejecutar un agravio a los particulares;

II. De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal, siempre que no constituyan adeudos fiscales;

III. De la negación o falta de contestación a las solicitudes presentadas ante las mismas autoridades, dentro del término de treinta días, pero si las leyes reglamentarias disponen de término serán fijados por éstas;

IV. De las quejas o abusos por incumplimiento de las

funciones propias del Servidor Público;

V. Del recurso de reclamación en contra de las autoridades;

VI. De las demás que les confieran las leyes.

La competencia es un elemento importante para la integración de la presente ley, debido a que la proyección federal y la autodeterminación de los Estados la requiere, estableciendo un Código Federal donde se trata de coordinar a la totalidad de los Estados y Municipios, y a la Autoridad Administrativa que con sus actos y hechos lesionan o constituyen un agravio para los particulares; además de aplicar los fallos dictados por éste, y cuando no sean acatados tener la facultad coactiva de hacerlos cumplir, inclusive destituir al funcionario que no cumpla o no se someta a las normas establecidas.

### C A P I T U L O   I I I

#### 1. PROCEDIMIENTO

Art.20 La contienda en el procedimiento administrativo comenzará cuando el particular presente la demanda y esta sea admitida conforme a los principios generales de la presente ley.

Art.21 Para la presentación de la demanda se requiere que contenga los siguientes requisitos:

I Nombre del actor y acto reclamado y el nombre de la autoridad o puesto, que realizó dicho acto;

II. Nombre o nombres de los representantes que se autoricen

para el procedimiento que se señale;

III. Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones;

IV. La narración de los hechos en forma breve y los actos que se consideren violados;

V. Será potestativo del actor el señalar agravios así como los fundamentos de derecho;

VI. El ofrecimiento de pruebas que se estimen necesarias;

VII. La firma o firmas de la parte actora;

VIII. Cuando existan más de dos actores, se deberá de nombrar un representante en común;

IX. Se deberá anexar a la demanda copias suficientes para correr traslado a la autoridad recusada para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Art.22 Deberá de presentarse la demanda en la Oficialía de Partes Común de la dependencia recusada, o bien del Tribunal con las copias respectivas para correr traslado a la parte demandada y terceros llamados a juicio.

Art.23 No será admitida la demanda cuando falten los siguientes elementos:

I. Cuando no se acompañen las copias suficientes para el traslado;

II. Cuando no contenga en nombre del actor y acto reclamado;

III. Cuando carezca de firma o firmas según el caso; y



IV. Cuando no se acompañen los documentos base de la acción cuando de estos dependa la actividad del Tribunal.

Art.24 Cuando sea presentada la demanda y no sea desechada por la autoridad de la Sala pero que contenga defectos que no constituyan su nulidad, se citará al actor en el término de tres días para que por escrito realice las aclaraciones que a derecho corresponda.

Art.25 Cuando sea emplazado a juicio la autoridad responsable dará contestación por escrito de la misma, en un término de diez días, a falta de contestación se aplicará una sanción de treinta días de salario mínimo vigente para el Distrito Fderal.

Art.26 La contestación de la demanda contendrá:

I. Los nombres del actor y demandado;

II. Puesto que ocupa la autoridad demandada y o responsable;

III. El nombre de los representantes y personas autorizadas en el presente juicio, acreditando su personalidad;

Iv. La justificación del acto o hecho que motivaron la conducta o resolución impugnada;

V. Los fundamentos legales que motivaron el acto o conducta recusada;

VI. Las excepciones que se hagan valer cuando así lo considere la autoridad impugnada;

VII. La firma o firmas de los funcionarios responsables.

Art.27 Toda contestación que no reúna los elementos del artículo anterior excepto el inciso VI, se entenderá por no presentada aplicandose las sanciones respectivas.

Art. 8 Una vez aceptada la contestación de la demanda se le dará vista a la parte contraria por un término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Art.29 Las partes del proceso administrativo son:

I. El actor, que es el particular o administrado con interés para demandar;

II. El demandado que es la autoridad administrativa del Poder Ejecutivo Federal entendiendose por ésta:

a) El Presidente de la República y colaboradores que no dependan administrativamente de otra dependencia, es decir, los funcionarios y empleados de la Presidencia;

b) Los Secretarios de Estado así como los Subsecretarios Oficiales Mayores y Coordinadores;

c) Directores Generales y demás funcionarios dependientes de la Dirección General;

d) Directores de Area, de Unidades y Jefes de Departamento;

e) Aquellos que la Ley les de el caracter de servidores públicos.

### III. Y los terceros que intervengan en el procedimiento.

En esta primera parte del procedimiento se proponen los elementos esenciales del contenido de la demanda, de la contestación y de la admisión de la misma reiterando la posición de la autoridad responsable a la cual no se le puede exigir la reconsideración ya que no puede ser juez y parte en un procedimiento, y conforme a lo propuesto, tendría que acatar las disposiciones contenidas en la presente ley para lo cual se proyectan diversos artículos que constituyen el inicio del procedimiento, la presentación, la admisión, la subsanación cuando proceda, y la contestación, además se proponen sanciones a la autoridad que no realice la contestación en tiempo y forma, ya que el pueblo lo ha facultado para sustentar un poder, y no le da derecho a abusar de él.

## 2.- TERMINOS Y NOTIFICACIONES

Art.30 Las notificaciones se realizarán personalmente, por lista, por estrados y por correo certificado.

Art.31 Las notificaciones personales serán:

I. Cuando se emplace a juicio al demandado;

II. Cuando se haya dejado de promover o actuar por un periodo de tres meses;

III. Cuando se trate de resoluciones definitivas;

Art.32 Las notificaciones por lista o por estrados serán cuando se traten de cualquier actividad distinta a la señalad en el artículo anterior y sean propias del procedimiento.

Art.33 Las listas se fijarán en un lugar visible del Tribunal y en la Sala y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación.

Art.34 Las notificaciones que no se hicieren por lista, estrados o personalmente, surtirán sus efectos si los interesados se hacen sabedores de la resolución contenida que de origen a la publicación, salvo cuando se promueva la nulidad de dicha actuación.

Art.35 Cuando se realicen notificaciones personales surtirán sus efectos a partir del segundo día en que fuesen realizadas.

Art.36 Los notificadores asentarán su razón en la notificación respectiva, narrando suscintamente lo acontecido, dandole parte al magistrado de su actuación.

Art.37 La primera notificación que se haga a la autoridad o autoridades demandadas se podrá entender con sus representantes o con el personal de la oficina que labora a su cargo.

Art.38 El término para interponer la demanda será de quince días contados a partir de la fecha en que se notificó el acto o hecho administrativo así como las resoluciones definitivas, o cuando la parte se hace sabedora de los actos administrativos a impugnar; toda demanda presentada fuera de este término se desechará de pleno derecho.

Art.39 Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que se establece en la presente legislación serán nulas.

Las partes afectadas por una notificación irregularmente elaborada, podrán solicitar su nulidad ante la Sala que conoce del asunto, pero antes de que se dicte la sentencia.

La Sala resolverá sin necesidad de abrir expediente o expedientillo, declarando la nulidad o la legalidad del procedimiento, admitiéndose el recurso de revisión ante la Sala Superior.

Art.40 Cuando se declare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de veinte días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal al notificador o ejecutor responsable y en caso de reincidencia, será destituido del cargo.

Art.41 El desahogo de las probanzas será en el término de treinta días cuando se le haya dado contestación a la vista ordenada al actor.

Art.42 Se admitirán las pruebas supervinientes cuando se hayan tramitado en alguna dependencia y no se hayan recibido en tiempo para su desahogo, dando aviso a la Sala del Hecho, con lo cual se presentará el acuse respectivo para comprobar que se ha solicitado en tiempo dicha prueba.

Art.43 El cómputo de los términos se sujetará a las reglas siguientes:

I. Comenzará a correr desde el día siguiente al que surta sus efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirá el día de vencimiento; y

II. Se contará por días hábiles.

Se entenderá por días hábiles aquellos en que abra las puertas el Tribunal para el ejercicio de sus funciones.

Art. 4 Las actuaciones realizadas fuera del tiempo establecido sólo implicarán la anulación del acto, las cuales se harán valer por la parte afectada en el término de tres días.

Cuando no se haga valer ese derecho, se tendrá por presentada en tiempo y forma.

Art.45 La autoridad podrá conceder extensiones en los plazos establecidos en esta Ley, cuando lo solicite el interesado, prorrogándose por cinco días sin que pare perjuicio al solicitante.

Art.46 El procedimiento no deberá de exceder de seis meses excepto que por la naturaleza del asunto se requiere de más tiempo pero procurando que no sea extensivo a un año.

Art.47 El término para presentar el recurso de queja contra las autoridades de la Sala, será de cinco días, presentando dicho recurso ante la Sala Superior o bien ante la Sala recusada.

En la fase procedimental es importante analizar los términos y plazos que concede la Ley; en este proyecto se estudian a fondo debido a que en la actualidad la autoridad que conoce del procedimiento administrativo no tiene plazos ni términos, y cuando se regulan en las leyes o reglamentos contestan con telegrama citando a la parte interesada para que alegue lo que a su derecho convenga, pero el procedimiento seguirá sin un tiempo determinado, continuando con los abusos y falats en el procedimiento; con lo que el agraviado o interesado recurrirá al juicio de garantías solicitando audiencia, y la autoridad responsable contestará en su informe justificado que se le ha citado para que comparezca; pero no se resolvió el conflicto, continúa el abuso y la prepotencia, es por ello que todo el procedimiento se debe de normar en un tiempo determinado el cual debe de ser respetado, y si se presentase el interesado o la autoridad responsable fuera del tiempo previsto por la ley se dejase sin efecto dicha promoción y continuar con el proceso.

### 3.- IMPEDIMENTOS Y EXCUSAS

Art.48 Los Magistrados del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo deberán de excusarse de intervenir en los siguientes casos:

I. Si son cónyuges o parientesconsanguíneos o afines del actor, demandado, tercero perjudicado interesado en el procedimiento o abogados y representantes de los anteriormente señalados;

II. Cuando tenga interés personal en el juicio;

III. Cuando hayan sido representantes o apoderados de las partes;

IV. Cuando tengan amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o representantes de las mismas.

Art.49 Incurre en responsabilidad el magistrado que teniendo impedimento para conocer de un negocio no se excuse, o que no teniendolo presente excusa.

Art.50 Es obligación de los magistrados, de manifestar el impedimento respectivo en un término de cinco días presentando la causa que lo motive a la Sala Superior quien la determinará y calificará dándole contestación en el mismo término al magistrado impedido.

Art.51 Las partes en juicio podrán recusar a los



magistrados, tanto de la sala Superior como de las Salas, conforme a las causas señaladas en el artículo 48 dándole trámite a los solicitado. La Sala Superior resolverá del incidente y si se trata de un magistrado de la Sala Superior el recurrido no participará en las deliberaciones ni en el fallo.

Son pocos los artículos señalados en los impedimentos y excusas, y en la praxis el compadrazgo es el fenómeno que dentro de la Administración Pública, más se observa, inclusive en el rexenio pasado hubo publicidad al respecto.

Se debe dejar a un lado y al parentesco en la administración de la justicia, es por eso que es indispensable que se impida o se excuse de conocer toda contienda cuando se reunan los requisitos comentados en el inciso anterior.

#### 4. SUSPENSION DEL ACTO

Art.52 La suspensión del acto reclamado consiste en la detención o interrupción de la actividad administrativa que ordena la autoridad de la Sala que conoce del asunto.

Art.53 La suspensión de los actos impugnados la podrá conceder el Presidente de la Sala que conoce del asunto, en el mismo auto que se admita la demanda, haciendolo saber a la autoridad demandada sin demora para su cumplimiento.

Art.54 La suspensión se solicitará en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentre en tanto no se pronuncie la sentencia.

Art.55 se otorgará la suspensión provisional cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y lesionen a los particulares de escasos recursos, pongan en peligro a la comunidad e impidan una actividad personal de subsistencia.

Las Salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

La suspensión será revocable por la Sala en cualquier momento de juicio si varían las condiciones en que se otorgó.

Art.56 Tratándose de multas derechos o servicios, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería de la Federación, en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en efectivo;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Fianza de compañía autorizada;
- IV. Fiador cuando se renuncie expresamente a los beneficios de orden y excusión y obligarse solidariamente al procedimiento administrativo.

Art.57 La garantía deberá otorgarse durante los primeros

cinco días en que se hubiere hecho la notificación respectiva al auto que concede la suspensión solicitada, pero si no se exhibe la garantía mencionada se dejará sin efecto la suspensión solicitada y favorecida.

Art.58 En los casos en que proceda la suspensión y pueda ocasionar daños y perjuicios a terceros, se concederá si el actor otorga garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar a estos, si no se tiene sentencia favorable en el juicio.

La cantidad de la garantía será señalada por el presidente de la Sala o el magistrado instructor en su caso, en cualquiera de las formas del artículo 56 de esta Ley.

## 5. DE LAS PRUEBAS

Art.59 Se considera como medio de prueba todo aquello que demuestre la verdad de los hechos controvertidos, y serán admitidas con excepción de las que sean contrarias a derecho y a la moral, al igual que la confesional.

Art.60 Las pruebas se ofrecerán en el escrito de demanda y en el de contestación respectivamente, las supervinientes serán presentadas hasta el día en que se fije la audiencia y aun después del desahogo de las mismas dejándose pendientes estas siempre y cuando el interesado demuestre que no tenía conocimiento de ella o cuando se haya ofrecido y no se tenga en el momento del desahogo por incumplimiento de la autoridad que

deba darla.

Art.61 La autoridad aceptará las probanzas ofrecidas en la demanda o contestación, en tiempo fijado para su desahogo, y a falta de admisión en tiempo y forma, procede el recurso de queja ante la Sala Superior.

Art.62 Se practicará el desahogo de las probanzas en el término de treinta días contados a partir del día en que se dió contestación a la demanda, acordando la autoridad las que estime pertinentes para la mejor decisión.

Art.63 Cuando se practiquen diligencias fuera del Tribunal, la autoridad podrá decretar la ampliación o repetición de la misma.

Los hechos notorios no requieren prueba.

Art.64 La prueba pericial se entenderá por una ciencia o arte.

Los peritos deberán de acreditar su personalidad con la especialidad a la que pertenezcan, si no reúne los requisitos profesionales, será desechada la probanza.

Art.65 Al ofrecerse la prueba pericial, deberá anexarse al cuestionario que deba resolver el perito, que será designado por la parte oferente y protestará su cargo ante la Sala que conoce

del negocio.

Art.66 Cuando exista controversia entre peritos mencionados la Sala nombrará un perito tercero en discordia, quien protestará su cargo ante ésta; recusandolo sólo cuando sea pariente consanguíneo o por afinidad de alguna de las partes, cuando tenga interés directo o indirecto en el litigio, o por ser amistad, directa o indirecta, económica o tener conflicto de interés con alguna de las partes.

Art.67 La prueba testimonial se efecturá en el mismo término señalado por el artículo 62 de esta ley, y serán citados por escrito en forma personal cuando el oferente manifieste bajo protesta de decir verdad que no le es posible hacerlo.

Art.68 No podrán exceder de dos testigos por cada hecho controvertido señalado en la demanda o contestación, mismos que serán presentados por el oferente y en caso de no comparecer se tendrá por desierta la prueba.

Art.69 A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con toda oportunidad las copias o documentos que se soliciten, si dichas autoridades omiten o no cumplen con lo requerido, el interesado deberá dar parte a la Sala para aplicar una sanción al funcionario responsable, que

será de treinta días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal, y en caso de reincidencia se aplicará medidas de apremio o la destitución de su cargo.

Las pruebas en todo procedimiento son necesarias ya que de ellas dependen el esclarecimiento de la verdad.

Se hace el análisis de las pruebas supervinientes porque en ocasiones se está frente a la misma autoridad recusada y por convenir a sus intereses, no manda u otorga los documentos solicitados para presentarlos en tiempo para su desahogo, y por ello se mencionan medidas de apremio así como la facultad de destituir al funcionario responsable, o que por la naturaleza de ésta, se obtengan despues del ofrecimiento y aun en el desahogo, o cuando no se tenía conocimiento de la misma.

#### 5. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Art.70 Será improcedente el juicio ante el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo:

I. Cuando los actos no sean los propios de la autoridad del Ejecutivo Federal;

II. Contra actos que sean propios de otros Tribunales;

III. Cuando sean actos que conozca con anterioridad algunas de las Salas promovido por el mismo actor, aun tratándose de la misma autoridad y las violaciones sean diferentes;

IV. Cuando los actos no representen el agravio manifestado por el actor o que éste consienta dichos actos ejecutados por la autoridad;

V. Cuando se haya obtenido sentencia definitiva por otra autoridad;

VI. Contra Reglamentos, Circulares o Disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados en concreto al promovente, es decir, cuando no se tenga interés jurídico;

VII. Cuando en los actos no apareciere la violación que alude el promovente;

VIII. Cuando se presente la demanda fuera del término señalado para los efectos legales;

IX. Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o que no ha surtido sus efectos legales o por pérdida del objeto o se decrete por la autoridad impugnada la improcedencia del acto por declararse sin materia;

X. Cuando no sea competencia del Tribunal el conocimiento del asunto;

XI. Las demás que en caso de improcedencia resulten de alguna disposición de la presente Ley.

Art. 71 Procede el sobreseimiento de juicio:

I. Cuando el actor se desista del juicio;

II. Cuando en el juicio aparecieren algunas causas de nulidad, impedimento, o de recusación conceptuadas en esta Ley;

III. Cuando el actor muera durante el juicio, pero si

afecta a otras personas se continuará con el procedimiento;

IV. Cuando la autoridad demandada haya otorgado la pretensión o la revocación del acto impugnado;

V. Cuando las partes no hayan ejercitado su derecho o promovido por un periodo de seis meses;

VI. Cuando el actor y demandado lleguen a un acuerdo satisfactorio;

VII. Cuando el hecho o acto impugnado, carezca de fondo o no lesione directamente al promovente;

VIII. Cuando se violen las formas procesales establecidas en la presente Ley.

La improcedencia y sobreseimiento de los actos impugnados son claros al no existir las causas que originan la recusación, el parentesco, el conocimiento anterior de un acto, la muerte, la extinción del acto reclamado, o bien el cumplimiento de lo reclamado determinan el no conocimiento y el dejar sin efecto el juicio promovido. No se puede obtener una ley sin los impedimentos y sobreseimientos porque se estaría sin economía procesal y abundaría el trabajo procesal.

## C A P I T U L O IV

### 1. DE LA AUDIENCIA

Art.72 La audiencia se celebrará en el día fijado para el efecto y se observará lo siguiente:



I. Desahogar las pruebas que se ofrecieron en tiempo y forma;

II. Oír los alegatos que estimen pertinentes las partes;

III. Dictar sentencia.

La falta de asistencia de las partes no impide la celebración de ésta.

Art.73 La celebración de la audiencia será pública, y se llevará a cabo el día y hora señalados en donde presentarán los tres Magistrados que integran la Sala que conoce, el Secretario de Acuerdos nombrará quienes intervendrán en la audiencia, litigantes, peritos, terceros perjudicados y testigos, determinando quienes permanecerán en el Salón y quienes estarán en lugar distinto para ser llamados en su oportunidad.

Art.74 En la audiencia se desahogarán las pruebas y se sujetarán a las reglas siguientes:

I. Se admitirán aquellas que el actor y demandado rindieron en su oportunidad;

II. Deberán de estar relacionadas con los hechos controvertidos;

III. No se admitirán aquellas que se ofrecieron y no fueron aportadas en su tiempo, excepto aquellas que son supervinientes o las que se ofrecieron y no fueron rendidas por causa ajena al oferente;

IV. Cuando se ofrezca la pericial, cada parte podrá nombrar

un perito, y en caso de discordia lo hará la autoridad de la Sala, quien dictaminará por escrito u oralmente haciendole las aobservaciones o preguntas relacionadas con los hechos que ha valorizado;

V. La testimonial se desahogará con los interrogatorios que realicen las partes y con las preguntas que estimen pertinentes la autoridad, estas no podrán ser oficiosas y deberán formularse en términos claros y precisos, procurando que en cada una no se contengan más de dos hechos controvertidos.

La Sala deberá vigilar que se cumplan los requisitos antes señalados, impidiendo que se realicen preguntas que contraríen al testigo y que ofuzquen la verdad de los hechos.

La autoridad deberá de examinar a los testigos ofrecidos por separado, que no deben de ser menos de dos ni más de tres por cada hecho controvertido.

Las preguntas deberán formularse oralmente, asentandose en el acta de audiencia al igual que las respuestas, sin necesidad de escribir las preguntas.

Art.75 Concluido el desahogo de las pruebas, las partes podrán alegar por si o por medio de sus representantes lo que a su derecho convenga.

Art.76 Una vez oidos los alegatos que formulen las partes, el Magistrado Ponente, propondrá lo Los puntos resolutivos y la Sala resolverá el juicio en la misma audiencia excepto cuando se

tenga que valorar gran número de constancias o pruebas supervinientes, reservandose el fallo definitivo, pero no será mayor de cinco días. El Magistrado que tiene turnado el asunto redactará y engrosará la sentencia definitiva.

La audiencia de ley determina el principio constitucional de no dejar en estado de indefensión al demandado o al actor, debido a ello se establece la publicidad de la misma para que en presencia de los interesados se haga valer el derecho. Sin duda la resolución de la sentencia en la misma audiencia, se debe a la economía procesal y si por alguna causa señalada en la presente ley no se dictase, sólo se contará con cinco días para ello.

## C A P I T U L O V

### 1. LA SENTENCIA

Art.77 La sentencia consiste en el dictamen u opinion de la autoridad encargada de resolver las controversias que se le han presentado, es la resolución que decide todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas derivadas del expediente.

Art.78 La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala que

conoce del asunto, y será aplicable con autonomía para las partes.

Art.79 Toda sentencia deberá de contener:

I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido;

II. Los fundamentos legales en que se apoyen para dictar la resolución definitiva, debiendo limitarlos en cuanto a la solución de la litis planteada;

III. Los puntos resolutivos, en los que se expresen los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare;

IV. La autoridad deberá de suplir las deficiencias de la demanda cuando esta haya procedido conforme al procedimiento establecido por esta Ley.

Art.80 La sentencia dejará sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieron sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Art.81 Cuando se dicte sentencia a favor del gobernado, se reparará el daño causado por los actos administrativos emanados por la autoridad responsable y que hayan lesionado el interés del particular, sin perjuicio para éste cuando se haya comprobado

el cumplimiento de un deber, pero si la conducta del funcionario es delictuosa y no se adecúa con la actividad encomendada, se le dará vista al Ministerio Público Federal y a la autoridad de la Contraloría General de la República.

Se le aplicará una sanción de doscientas cincuenta veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal al funcionario que realice actos que lesionen el interés público y social cuando conozca el daño que pueda ocasionar; o realice actos o hechos administrativos distintos a los encomendados por la ley y causen agravio al particular.

Art.82 El actor podrá recurrir en queja ante la Sala respectiva, en caso de incumplimiento en sentencia pronunciada y se le dará vista en un término de tres días a la autoridad responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La autoridad resolverá si se ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que se cumpla.

Art.83 En caso que la autoridad responsable no comparezca o manifieste su derecho en el oermino concedido, se le impondrá una multa de diez días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Art.84 Si la autoridad responsable no cumple con los

términos de la sentencia, se le apercibirá previendole que en caso de no acatar los puntos de la misma, se le impondrá una multa de cincuenta veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Art.85 Si la autoridad persiste en el incumplimiento, se le solicitará al Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo que realice la destitución del funcionario renuente cuando sea de mayor jerarquía y en caso de tratarse de un funcionario de menor jerarquía, la Sala mandará oficio a la autoridad superior ordenando la destitución de su cargo.

Art.86 La sentencia que declare fallo en contra del quejoso, producirá efectos sólo entre las partes;

Art.87 Las partes solicitarán aclaración de la sentencia cuando lo promuevan al día siguiente de la notificación que se haga de ésta.

Art.88 La sentencia que declare la revocación o confirme el acto impugnado será revocable ante la Sala Superior.

La sentencia pone fin al procedimiento, aunque en ocasiones no lo es así, debido a que la apelación hace que continúe el proceso, o al invocar el recurso que proceda. se señalan medidas de apremio por incumplimiento de la autoridad responsable en la

práctica administrativa, los fallos no son acatados por no ser sancionados severamente, por eso es indispensable que se hagan cumplir los puntos que se mencionen en el fallo coactivamente, además de reparar el daño ocasionado por la autoridad responsable cuando se trata de un deber, no hay perjuicio para éste, pero si es por una conducta diversa a la encomendada, se le debe de aplicar una sanción económica.

## C A P I T U L O   V I

### 1. LOS RECURSOS

Art.89 Se considera como recurso el medio de reclamación que se interpone, de conformidad con las leyes, contra las resoluciones definitivas o incidentes y que le compete a la autoridad superior.

Art.90 Esta Ley regula los siguientes recursos:

- I. Recurso de queja;
- II. Recurso de responsabilidad;
- III. Recurso de revocación;

Art.91 El recurso de queja es procedente contra las provisiones o los acuerdos de támenes dictados por los Magistrados negando la admisión de algún recurso o promoción en tiempo así como los demás señalados por esta ley.

Art.92 El recurso se interpondrá ante la Sala Superior cuando se recura a la autoridad de cualquiera de las salas, o ante la misma Sala recurrida.

Cuando se recurra algún Magistrado de la Sala Superior, éste no conocerá del asunto.

Art.93 El recurso de responsabilidad es procedente contra la conducta que realicen las autoridades que conocen del negocio y lesionen a las partes sin que se haya dictado acuerdo o auto presentandose conforme a las disposiciones del artículo anterior.

Art.94 El recurso de revocación es el que se interpone contra la sentencia definitiva y ante la Saola Superior para dejar sin efecto el fallo impugnado.

Art.95 Los recursos se interpondrán con expresión de agravios dentro de los cinco días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente al recurso.

Art.96 Los recursos que se interpongan, se sustanciarán con la vista de las demás partes, con un oermino de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga, transcurrido el término la Sala Superior resolverá lo conducente.

Art.97 Las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión



Los recursos siempre han determinado la actuación correcta o incorrecta de los jueces o magistrados. Los señalados en este capítulo, sólo determinan la conducta honesta de los magistrados, y como se desearía que el Tribunal Colegiado de Circuito, desconociera del último recurso con el que se cuenta, pero la autoridad no es una máquina que dicte fallos y como seres humanos tenemos en ocasiones problemas que atañen nuestra conducta y por ello no se obtenga una idea clara para determinar la resolución.

Se debe de contar con estos mínimos recursos que den a las partes opción de aclarar moas ampliamente los actos de las autoridades que conocen del asunto.

## C A P I T U L O   V I I

### 1. DE LA JURISPRUDENCIA

Art.101 Las sentencias de la Sala Superior constituirán jurisprudencia que será obligatoria para ella y las demás Salas que integran el Tribunal, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias sin ninguna en contrario y que haya sido aprobada por el voto de los cinco Magistrados, en el mismo sentido.

Art.102 Cuando no se legro esta mayoría en dos sesiones, se

tendrá por desechado el proyecto y se designará otro magistrado para la resolución de otro proyecto.

Art.103 Cuando las partes invoquen jurisprudencia en el juicio contencioso administrativo, lo harán por escrito expresando el sentido de aquella y designando con precisión las sentencia que la sustenta.

Art.104 El presidente del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo remitirá al Diario Oficial de la Federación la publicación de la Tesis Jurisprudencial que sustente la Sala Superior, así como aquellas que constituyan precedente y se considere importante su difusión.

Art.105 La jurisprudencia perderá tal carácter cuando se pronuncie una resolución en contrario debiéndose expresar el fundamento y las razones que motiven el cambio de criterio.

La jurisprudencia siempre ha constituido una forma más de legalidad de la norma jurídica. Hay quienes opinan que son las interpretaciones a las lagunas legales, más sin embargo se puede considerar como la interpretación adecuada a un caso en concreto y que sirve de apoyo legal para otros procesos que se sigan y sea semejantes.

planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualquiera de las partes ante la Sala Superior o ante la Sala recurrida mandando ésta última los autos a la autoridad superior.

Art.98 el recurso se presentará en forma escrita ante las autoridades señaladas en el artículo que antecede, en la cual se manifestará los agravios procedentes o irán dirigidos a la autoridad de la Sala Superior quien deberá de admitir los agravios dentro de los cinco primeros días en que se haya admitido el recurso.

Art.99 Cuando se haya admitido el recurso, la Sala Superior se lo turnará al Magistrado Ponente, quien dará vista a las partes que manifiesten lo que a su derecho convenga en un plazo de cinco días; vencido este término, el Magistrado Ponente dictará la resolución correspondiente dando cuenta a la Sala Superior, en el periodo de quince días.

Art.100 Contra las resoluciones de la Sala Superior, podrá interponerse el recurso de revisión ante la autoridad del Tribunal Colegiado de Circuito conforme al artículo 104 Constitucional en su fracción 1 B, dentro de un término de quince días contados a partir de la notificación de la resolución, en los términos que establezca dicho Tribunal.

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

Es importante conceptuar el procedimiento administrativo y proponer elementos para la creación de esta ley.

El estudio del tema se ha enfocado como un proyecto de ley que se hace necesario para el México de hoy; algunos países cuentan con un procedimiento contencioso administrativo para la defensa de los derechos del hombre.

A la autoridad judicial no le compete conocer de las controversias entre el Poder Público y los particulares, por lo que se hace necesario que se legisle una norma que regule las relaciones procesales en la contienda administrativa.

Para aplicar dicha norma es necesario crear un Tribunal que conozca de los conflictos contenciosos administrativos, porque en la actualidad hay Tribunales que conocen de la materia, pero sólo en competencia local y para efectos del Estado, no conocen de las controversias federales, por lo tanto es importante remarcar la creación de Tribunales Federales de lo Contencioso Administrativo.

El análisis elaborado para conceptuar la presente ley, ha sido tomada de varias leyes e ideas doctrinales jurídicas que contemplan la posibilidad de un procedimiento administrativo,

con lo cual se expone una metodología procesal a seguir ya que en la actualidad los litigantes se encuentran ante una situación diversa y variada en el procedimiento administrativo, proyectando una ley que contiene 105 artículos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla en el artículo 73 fracción XXIX-H la facultad del Poder Legislativo para crear normas jurídicas procesales en materia de lo contencioso administrativo, con lo cual no se aplica una ley especial que reglamente debidamente la formación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

La idea aportada en esta Tesis es que el gobernado conozca más ampliamente el aspecto del acto administrativo y la forma de impugnarlos cuando sean violados los derechos que se otorgan en las diversas leyes; tratar de terminar con los abusos de la autoridad administrativa, misma que al estar protegida por la legalidad cometa actos de corrupción, es decir, controlar por medio del Poder Ejecutivo las anomalías que se susciten sin necesidad del juicio de garantías.

Hay algunos tratadistas que opinan que no es factible la aplicación de un procedimiento contencioso administrativo, porque no es posible enmarcar en una sólo a los reglamentos de las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal; concepción errónea porque las leyes sustantivas como lo es el

Reglamento de Policía y Tránsito, la Ley de Expropiación, la ley de Minas, la Ley de Aguas, la Ley de Infonavit, la Ley de Pesca, etc, mismas que no determinan un procedimiento a seguir y que en ellas es reiterativo la metodología procesal, por lo que se hace necesario crear en un sólo cuerpo legislativo un Código Federal de Procedimientos Administrativos que regule todas las leyes de carácter administrativo así como a los reglamentos distintos a la norma judicial y al procedimiento que se sigue en los Tribunales Judiciales

El control de los actos o hechos administrativos emanados por los funcionarios públicos se obtendrían por la reglamentación de un procedimiento administrativo sancionando su conducta económicamente si es preciso destituirlos cuando proceda.

Que sirva este proyecto de ley para ampliar el camino de la justicia y la equidad lograda por los derechos humanos en el movimiento de la Revolución Francesa, para que dentro del campo de nuestro derecho positivo se dé un impulso decisivo en beneficio del pueblo mexicano.

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

Barrachina Juan, Eduardo.  
Curso de Derecho Administrativo.  
Promociones y Publicaciones Universitarias.  
Barcelona España, 1985

Benítez de Lugo y Guillen.  
Procedimiento Administrativo.  
Comares Editores.  
Granada España, 1989

Burgoa, Ignacio.  
Las Garantías Individuales.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1986

Escobar Ramírez, German.  
Principios de Derecho Administrativo.  
Universidad Autónoma de Tlaxcala.  
Colección de Textos de Apoyo Académico.  
Tlaxcala México, 1989

Fernández Ruíz, Jorge.  
El Estado Empresario.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Serie de Estudios Doctrinales.  
México D.F. 1982

Fraga, Gabino.  
Derecho Administrativo. Actualizado por Manuel Fraga.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1989

Fix-Zamudio, Hector.  
Los Problemas Contemporaneos del Poder Judicial.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México D.F. 1986

Galvan Escobedo, José.  
Tratado de Administración General.  
Instituto Nacional de Administración Pública.  
México. D.F. 1980

García Maynez.  
Introducción al Estudio del Derecho.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1983

Gimberg, Carl.  
Historia Universal.  
Ediciones Daimond de México.  
México D.F. 1983

Gómez Lara, Cipriano.  
Derecho Procesal Civil.  
Editorial Trillas.  
México D.F. 1985

Góngora Pimentel y Acosta Romero.  
Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1986

Góngora Pimentel, Gerardo.  
Introducción al Juicio de Amparo.  
Editorial Porrúa.  
México. D.F. 1987

González Cosío, Arturo.  
El Poder Público y la Jurisdicción:  
en Materia Administrativa en México.  
Editorial Porrúa.  
México 1982



González Uribe, Hector.  
Teoría Política.  
Editorial Porrúa.  
México. D.F. 1985

Gropalli, Alessandro.  
Doctrina General del Estado.  
Editorial Porrúa Hermanos.  
México D.F. 1944

Martínez López.  
Derecho Fiscal Mexicano.  
Editorial Ecasa  
México D.F. 1988

Soto Pérez, Ricardo.  
Nociones de Derecho Positivo Mexicano.  
Editorial Esfinge.  
México D.F.

Serrano Migallon, Fernando.  
Toma de Posesión:  
El Rito del Poder.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1988

Torres Díaz, Luis.  
Teoría General del Proceso.  
Cárdenas Editores.  
México. D.F. 1988

Pavel, Olivia.  
Historia de los Griegos.  
Buenos Aires Argentina 1971

Trueba Urbina, Alberto.  
Nueva Legislación de Amparo.  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1986

Ventura, Sabino.  
Derecho Romano  
Editorial Porrúa.  
México D.F. 1983

Woodrow Borah.  
El Gobierno Provincial de la Nueva España.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
México D.F. 1985

Constitución Política de los  
Estados Unidos Mexicanos.  
Editorial Trillas. 1989

Constitución Política de la  
República de Cuba.  
1982

Constitución Política de la  
República de Argentina.  
1978

Ley Orgánica de la Administración  
Pública Federal, Colección Porrúa.  
México 1986

Ley del Tribunal de lo Contencioso  
Administrativo, Colección de Leyes Mexicanas  
Harla 1989

Ley Federal de Protección al Consumidor.  
Colección Porrúa. 1989

Ley Federal de la Reforma Agraria.  
Colección Porrúa. 1987

Ley Federal del Trabajo.  
Teocalli, 1983

Código Federal de Procedimientos Civiles.  
Colección Porrúa. 1989

Código de Procedimientos Civiles para  
el Distrito Federal.  
Colección Porrúa. 1989.

Legislación de la Justicia Administrativa.  
Editorial Cívitas.  
Madrid España. 1988

Actas Constitucionales de 1881-1884.  
Universidad Nacional Autónoma de México. 1987

Diccionario Jurídico Elemental.  
Heliasta Editores.  
México. 1989

Enciclopedia de México.  
Tomos II, VIII y XII.  
México SEP. 1988

Independencia Nacional.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Instituto de Investigaciones Bibliográficas.  
México D.F. 1986

Justicia Administrativa.  
Colegio Nacional de Profesores e  
Investigadores de Derecho Fiscal y  
Finanzas Públicas A.C.  
Editorial Trillas.  
México D.F. 1987