

301809

3



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

BREVE ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO  
CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO SU  
PROCEDENCIA Y REVISION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANTONIO CHANG TADEO

2002

Mexico, D. F.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

EL PRESENTE TRABAJO FUE ELABORADO  
EN EL SEMINARIO DE TESIS DE DERE-  
CHO FISCAL, A CARGO DE SU DIRECTOQ  
RA, LIC. ALICIA ROJAS RAMOS.

A MI QUERIDA ESPOSA MARGARITA.

Por el apoyo moral que me ha  
brindado.

A MIS HIJOS:

JOSE ANTONIO Y RICARDO

A quienes amo con lo más  
profundo de mi ser.

A MI MADRE:

VICTORIA TADEO SOTO

Con cariño y respeto

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

IGNACIO CHANG PIQUET.

AL C.P. JOSE YEE PEREZ Y ESPOSA

Deseo expresarles una vez más  
mi agradecimiento y respeto.

A MIS HERMANOS:

Con fraternidad y cariño.

A MIS ABUELITAS:

Con fraternidad y cariño.

AL LIC. JORGE ESTUDILLO AMADOR

AL PROFESOR LEODEGARIO LOPEZ RAMIREZ

AL C.P. JORGE HERNANDEZ PIZAÑA

Mi admiración y respeto.

A MIS MAESTROS:

LIC. ALFREDO LOPEZ VELAZQUEZ

LIC. NESTOR GABRIEL PADILLA SOLORZANO

LIC. MA. TERESA HIGUERA HERNANDEZ

Con mi más sincero agradecimiento por  
su dirección que hizo posible la rea-  
lización de este trabajo.

AL LIC. FRANCISCO J. MUÑOZ CANO SKIDMORE  
Mi agradecimiento y respeto por el apoyo  
que me ha brindado para la realización -  
de este trabajo.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

Con sincera amistad.

A MI INSIGNIE:

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO.

## I N D I C E

### CAPITULO I

Págs.

INTRODUCCION	1
LA JUSTIDIA FISCAL	
a) Función Administrativa	3
b) Acto Administrativo	11
c) Procedimiento Administrativo	29
d) Principio de Legalidad	36

### CAPITULO II

#### LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

Concepto General	56
Los Recursos en el Procedimiento Administrativo.	56
Definición de los Procedimientos Administrativos.	56
Elementos que caracterizan el Recurso Administrativo.	58
- Antecedentes - Desarrollo y Evolución	60
1938.- Creación del Código Fiscal de la Federación.	61
1967.- Entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación; decretado por el C. Presidente de la República, Lic. GUSTAVO DIAZ ORDAZ	70
1983 Nuevo Código Fiscal de la Federación.	73

### CAPITULO III

#### MARCO JURIDICO DE LOS IMPUESTOS

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	77
---	----

b) Ley Orgánica de la Administración Pública.	79
c) Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	81

#### CAPITULO IV

##### EL JUICIO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

a) Normas que rigen los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	82
b) Casos en que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	85
c) Causas de sobreseimiento del juicio.	86
d) Presentación de la demanda de anulación.	87
e) Causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo.	91
f) Formación de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.	94
g) Recurso de reclamación.	95
h) Recurso de queja.	96
i) Recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	97

#### CAPITULO V

##### CAUSAS Y EFECTOS DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

a) Definición del juicio de Amparo	99
b) Alcance de protección del Juicio de Garantía.	100
c) Procedencia del Amparo Indirecto, Análisis del artículo 114 de la Ley de Amparo.	102

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
CITAS BIBLIOGRAFICAS	112
BIBLIOGRAFIA	116

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

Es el objetivo de esta tesis hacer un breve estudio y revisión del procedimiento contencioso-administrativo como función de control de legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de Derecho Administrativo, partiendo desde su procedimiento, evolución y sistema imperante en el Derecho Positivo Mexicano.

Trataremos en forma somera el control de los actos de autoridad ejercido mediante el juicio de garantías, en lo que se relaciona al amparo indirecto que se sigue ante los juzgados de Distrito contra las violaciones a las leyes del procedimiento en materia fiscal.

Contaremos también el proceso contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, analizando en forma exhaustiva el procedimiento de los juicios de anulación desde el inicio hasta su terminación con el sobrestamiento, en su caso, o la sentencia o resolución dictada dentro de dicho procedimiento.

Estudiaremos la forma en que se constituye el Tribunal Fiscal de la Federación en relación con la Ley Orgánica del mismo.

Por lo tanto, mediante este sencillo trabajo, pretendo dejar establecido nuestro interés de que los particulares tengan conocimiento de los juicios contencioso-administrativos con el objeto de que normen su criterio jurídico para defensa de sus intereses.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO PRIMERO

LA JUSTICIA FISCAL

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

### - LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Los fines del Estado señalan los propósitos y metas por alcanzar que se incorporan a los textos constitucionales y desarrolla la legislación administrativa.

El poder del Estado, unitario y coactivo, desenvuelve su actividad por medio de las funciones del mismo. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones. Las funciones del Estado comprenden a la función legislativa que tiene como acto básico la ley, a la función administrativa el acto administrativo, y a la función jurisdiccional a la sentencia.

Comprendiendo el criterio formal y el material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o a la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control. (1)

La importante actividad que corresponde a la función administrativa es encauzada por el derecho administrativo que forma el conjunto de normas que rigen a la administración pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función.

El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se -

resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de -- actos condición y de actos subjetivos y se encamina a la -- satisfacción de las necesidades de interés público.

El acto de la administración pública de mayor significación y de efectos jurídicos principales es el acto administrativo o sea la determinación de los derechos y obligaciones de las personas jurídicas. Dice a este propósito -- Jean Rivero (Droit adm. 2a. ed. Dalloz, 1962 p. 833): La -- actividad de la administración pública como toda actividad humana, utiliza dos vías: la de la decisión, la de la operación; administrar es a la vez hacer los actos jurídicos -- que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de -- las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones, tanto materiales como intelectuales, que exige la satisfacción del interés general.

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la Ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinando el momento, modos y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la Ley. (2)

#### - LA NOCION FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder -- Ejecutivo. Esta definición es, en buena parte, aceptable, -- si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra cons

titución que concentra en dicho poder la casi totalidad de las facultades administrativas. Berthelemy considera a la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de las normas legislativas. (Ob. cit., pag. I-II-547).

Para determinar la naturaleza de la función administrativa, en este caso la federal, se alude en forma exclusiva al órgano que realiza la función o sea al Poder Ejecutivo Federal, se denominan actos formalmente administrativos (Título III, capítulo III, artículos 80 a 93 de la Constitución).

En el artículo 89 de la Constitución se señalan en principio, las facultades del Poder Ejecutivo Federal. Otros aspectos de la Constitución amplían la esfera de competencia del mismo poder. Formalmente los actos de los órganos administrativos, centralizados y paraestatales, se incluyen en el concepto de función administrativa.

Este criterio es aplicable porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, debemos hacer algunas consideraciones que nos revelen, en los textos constitucionales, dos situaciones importantes.

a) Tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial, realizan por excepción -en casos muy limitados y precisos- actos que por su propia naturaleza son actos administrativos. Digamos el nombramiento de empleados en ambos poderes; los problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas que conoce el Poder Legislativo; los actos de jurisdicción voluntaria de que tiene conocimiento el Poder Judicial.

b) También resulta inconveniente llamar actos adminis-

trativos a los actos que tienen una naturaleza jurídica - diversa, aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden indicar son: el ejercicio de la facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa, y la resolución de controversias en materia agraria, obrera, fiscal y de aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, que son actos que materialmente corresponden a la función jurisdiccional.

La función administrativa es una de las funciones - del Estado que se realiza bajo el orden jurídico y limitados efectos a los actos jurídicos concretos y a los actos - materiales que con ella se relacionan, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden, en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares bajo su régimen de policía.

No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, desde el punto de - vista material, por el contrario se ofrecen diferencias --- importantes entre las diversas opiniones que, desde luego, nos revelan la importancia de una materia que se interna en tan complejos aspectos de la vida social.

Estos criterios sostienen las tesis jurídicas si -- guientes:

Se define la función administrativa como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes.

En el propio texto del artículo 89, fracción I de - la Constitución, nos encontramos que, además de la tarea de ejecutar las leyes, corresponden al Ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes.

Los autores distinguen la ejecución de los princi -

pios constitucionales; y la ejecución de la legislación -- ordinaria.

El concepto de ejecución es susceptible de una doble acepción a).- La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal. b).- O bien entiende por tal ejecución la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa, bajo la primera -- acepción se comprenden todas las funciones del Estado y en general, todos los aspectos de la vida jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa. En resumen la ejecución de la Ley propugna el mantenimiento del orden público y de los servicios públicos.

#### - LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

En la función administrativa antes definida nos encontramos con los elementos siguientes:

a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal, el artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.

La función administrativa es la función que corresponde al Poder Ejecutivo, por su propia tradición y los elementos que orientan la acción propia de este poder. Esta tesis se une a la opinión de algunos autores, como Carré de Malberg y Waline, que no aceptan la distinción de funciones. "La llamada función administrativa no existe, dice el primer, solamente son actos administrativos aquellos que emanan de órganos administrativos".

b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. Las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene dife -

rentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.

Insistimos en que el derecho administrativo establece un régimen de derecho privado como excepción a la regla general.

La sumisión al orden jurídico determina el régimen aplicable, de derecho público o privado. Es una función -- del Estado subordinada a la Ley, por lo cual se crea una -- situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones, -- límites y puede incluso revocarse. Toda ley administrativa realiza una determinada finalidad. El desvío de poder se -- refiere a dar a la ley una finalidad que no le corresponde.

c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar; la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias. Cuando el -- Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se incide, es parte interesada. Los actos de la función administrativa tienen un objeto: la prestación de un servicio o la -- realización de actividades reguladas por el interés público.

d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos, la función administrativa es una función -- práctica, concreta, particular; sus efectos son limitados, -- circunstanciales. Por ello el reglamento no es un acto administrativo, sino un acto materialmente legislativo, por su propia proyección general, a diferencia del acto administrativo que es un acto de aplicación limitada. Actualizar a la Ley a los casos particulares es realizar una acción administrativa.

Los límites concretos de la función administrativa, individuales y particulares, pone en relación la Ley y la -- voluntad del funcionario.

e) Los medios cómo se realiza la función. Debemos insistir con Gulik, que la función administrativa tiene otras actividades: planear, organizar, aleccionar al personal, — dirigir, coordinar, uniformar y hacer los presupuestos.

Estos actos son: actos materiales y actos jurídicos de efectos limitados, en la teoría realista del derecho corresponden a los actos jurídicos-administrativos, el acto condición y el acto subjetivo.

f) El régimen de policía o régimen de control de todas las actividades administrativas. El derecho administrativo hace intervenir una noción que es fundamental: el régimen de los poderes de policía. La función administrativa, se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

g) La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la Ley. (3)

Queremos insistir en los elementos de la función administrativa y su relación con la función ejecutiva. En principio algunos autores determinan la identidad entre lo administrativo y lo ejecutivo. La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una reacción jurídica que culmina con un acto-objetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la Ley. (4)

- LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MATERIALES.

El mundo de las relaciones administrativas se de -

se vuelven en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: a).- Los actos jurídicos, que producen efectos de derecho, y b).- Los actos materiales, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desplazamientos de la voluntad. La concesión administrativa, el contrato administrativo, el empréfito, la expropiación por causa de utilidad pública, son actos jurídicos que producen una modificación del orden jurídico imperante.

Elaborar planos, diseños gráficos, copias mecánicas de diversa naturaleza, prestaciones materiales de servicios, manejo de correspondencia, manejo de aparatos mecánicos y otros más, son actos materiales.

La escuela realista del derecho ha considerado que los actos materiales son actos administrativos. Todo acto de esta naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa. Con otra finalidad, Kelsen también admite, que además de ser una función administrativa comprende los actos materiales, "porque éstos constituyen en la escala de formación del derecho, el grado inferior, a aquél en que se detiene la concreción progresiva, es decir, donde aparece aun la ejecución de la regla de derecho precedente, pero de ninguna manera la creación de una regla nueva".

André de Laubadere hace esta reflexión: "Se ve mal porque todos los actos materiales tienen que ser necesariamente actos administrativos cuando también se dan en las otras funciones. La verdad, en su opinión, es que solamente la mayor parte de los actos materiales, son actos administrativos, porque el mayor número de ellos se ligan al funcionamiento de los servicios administrativos". (5)

- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Concepto de Acto Administrativo. Al referirnos a la Función Administrativa, señalamos que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales; tales actos son, por su naturaleza material, Actos Administrativos.

Sin embargo, doctrinalmente se ha definido en muy--diversas formas el Acto Administrativo, llegando en ocasiones, a confundirlo con la Teoría del Acto Jurídico. Nos proponemos llegar aquí al concepto, aplicable dentro del 'Derecho Mexicano, sobre el Acto Administrativo, para posteriormente analizar sus elementos y todas sus características.

A través del Acto Administrativo, se exterioriza --la Función Administrativa que realiza el Estado; se trata--de una manifestación de voluntad del Estado, que tiene por efecto crear, modificar o extinguir el Orden Jurídico existente.

Dentro de esta opinión, quedan excluidos los actos de Derecho Privado, cuando éstos se celebran entre particulares; y sólo por excepción, el Estado puede realizar Actos de Gestión, cuando sustituyéndose el particular, voluntariamente se despoja de su autoridad o imperio para actuar como mero sujeto de Derecho Privado; por ejemplo, cuando el Estado compra o vende algo; o cuando celebra un Contrato de Arrendamiento, tendrán que aplicarse las disposiciones del Derecho Civil.

Por lo anterior, sin ignorar que excepcionalmente, pueden existir Actos Administrativos en el Derecho Privado, lo genérico y normal es que los mismos se presenten dentro del Derecho Público, porque implican el ejercicio, por parte de los órganos de la Administración, de la acción unila-

teral que tiene el Poder Público, esto es, su actividad manifiesta la expresión imperativa del Estado; e incluso, históricamente constituyen una evolución conceptual de lo que en otra época fueron llamados Actos del Rey, Actos de la Corona o Actos del Fisco. (6)

El maestro Serra Rojas, señala que el Acto Administrativo tiene las siguientes características:

- a) Es un Acto de Derecho Público;
- b) una decisión ejecutoria;
- c) emana de Autoridad Administrativa;
- d) es unilateral y concreto;
- e) se crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva;
- f) sirve para la satisfacción del interés general.

Acoplando estas características el propio maestro Serra Rojas, define el Acto Administrativo diciendo: "El Acto Administrativo es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la Administración Pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".

No debemos confundir el Acto Administrativo con los Actos de Gobierno o Actos Políticos, que se relacionan con la orientación política general y con la integración de los Organos Públicos, puesto que el Acto Administrativo siempre tiene efectos concretos o individualizados; tampoco debemos confundirlo con los Actos de la Administración que constituyen una voluntad dirigida genéricamente para regular la organización interna del Estado. El Acto Administrativo, como Acto Jurídico de la Administración Pública, tiene ca -

rácter ejecutorio y tiene la presunción de legitimidad, -  
puesto que surge dentro del Orden Jurídico creado.

Tampoco debemos confundirlo con el Acto Jurídico en su concepción universal, puesto que si bien es cierto que - el Acto Administrativo es Jurídico, también lo es que no - todo Acto Jurídico es Administrativo, porque el primero puede regular relaciones entre particulares, no así el Acto Administrativo que siempre es de Derecho Público.

Hechos Jurídicos y Actos Materiales, Paralelamente a los Actos Administrativos, y también dentro del ejerci --  
cio de las funciones de la Administración Pública, encon -  
tramos los Hechos Jurídicos y los Actos Materiales.

En el Hecho Jurídico, no existe manifestación de --  
voluntad por parte del Estado, pero se van a producir las -  
consecuencias de Derecho, bien por un acontecimiento natu -  
ral, como puede ser el nacimiento o la muerte de una perso -  
na, o bien porque exista una voluntad humana, pero distinta a la voluntad del Estado, persiguiendo efectos muy diversos a los jurídicos; por ejemplo cuando se comete un homicidio, indudablemente hay un Hecho voluntario, pero dicha voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, porque - el delincuente, se propone directamente, privar de la vida a su víctima, pero no se propone ni mucho menos desea la - consecuencia que le va a surgir, y que tendrá que ser el - juicio penal, y la aplicación del castigo correspondiente.

En resumen, en el Hecho Jurídico no hay manifesta -  
ción de voluntad del Estado, pero sí surgen consecuencias--  
de Derecho, aún cuando éstas no sean intencionalmente moti -  
vadas.

Por el contrario, en los Actos Materiales, existe -  
manifestación de voluntad del Estado o del Organó que los -  
realiza, pero no se producen consecuencias de Derecho. Fun-

damentalmente, los Actos Materiales se utilizan para la - preparación o para la ejecución de los Actos Jurídicos, de tal suerte, que toda consecuencia de Derecho se deriva del Acto Jurídico; por ejemplo, para elaborar un acuerdo administrativo, se ejecutan Actos Materiales previos, que empiezan desde la colocación del papel en una máquina para escribir, oprimir las teclas de la misma, firmar, sellar, hasta remitir dicho acuerdo a quien deba cumplimentarlo. Todos estos Actos Materiales, son indispensables para llegar a integrar el Acto Jurídico Administrativo.

Lo mismo ocurre en la ejecución de los Actos Administrativos; también se requiere de Actos Materiales para darle efectividad práctica a lo ordenado por la autoridad; por ejemplo, si se ordena ampliar una calle afectando determinadas propiedades o posesiones de particulares, invariablemente se van a producir consecuencias de Derecho, pero éstas se derivan del Acto Jurídico Administrativo que realiza la Autoridad ordenadora, y no de los Actos Materiales que pudieran efectuar los ejecutores, o sea, los trabajadores que materialmente realicen las demoliciones, puesto que la voluntad individual de cada uno de ellos es únicamente trabajar para ganar un salario. Por lo tanto, si la conducta se estimara arbitraria, tendría que combatirse por medio del recurso que proceda o del juicio de Amparo, el Acto de la Autoridad ordenadora, porque lo demás es una consecuencia lógica. (La Ley de Amparo distingue entre Autoridades Ordenadoras y Autoridades Ejecutoras, las primeras realizan Actos Jurídicos, las segundas Actos Materiales). (7)

Clasificación de los Actos Administrativos. Según el maestro Gabino Fraga, existen cinco diversos criterios para clasificar los Actos Administrativos y que atienden:

a) a la naturaleza misma de los actos;

- b) a las voluntades que intervienen en su formación;
- c) a la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- d) al radio de aplicación del Acto;
- e) al de su contenido y efectos jurídicos.

En lo que se refiere al primer apartado, está ---- comprendida la distinción que ya estudiamos entre Actos Materiales y Actos Jurídicos, y sobre la misma no tenemos -- nada que agregar.

Serra Rojas, distingue entre Actos de Autoridad y-- Actos de Gestión; diciéndonos que "El Estado no siempre man da, ni es necesario que haga valer su autoridad, pues en - ocasiones se equipara a los particulares para hacer más fre cuentos, efectivas y seguras las relaciones con ellos. Pa- ra estos casos se coloca en el mismo plano y prescinde de - sus privilegios y prerrogativas de Soberano y su voluntad - surte efectos con el concurso de la voluntad contraria". Estos últimos son los Actos de Gestión.

En relación a las voluntades que intervienen en la- formación del Acto Administrativo, a la cual se refiere el- inciso b) de la clasificación que estamos estudiando, sur- gen los Actos Simples, en donde existe únicamente la volun- tad del Estado; los Actos Colegiados que emanan de un Orga- no Único de la Administración constituido por varios miem- bros, esto es, varias personas físicas que emiten una sola- voluntad; los Actos Complejos o Colectivos, que se forman - por el concurso de voluntades de varios Organos de la Admi- nistración Pública, pero esas diversas voluntades no se fun den en un solo Acto, sino que dan nacimiento cada una de -- ellas a Actos que sucesivamente se condicionan, entrelaza - dos y susceptibles de ser impugnados por vías diferentes; - el Acto Unión, en donde la voluntad del particular se adhie

re incondicionalmente a la voluntad del Estado, concretándose al aceptar o rechazar una situación jurídica ya creada; y el Contrato Administrativo, en el cual existe la concurrencia de varias voluntades, con la salvedad, de que la voluntad del Estado siempre está limitada por las atribuciones que expresamente señala la Ley para el Organismo de la Administración Pública.

El inciso c) de la clasificación, que estamos analizando, se refiere a la relación que dichas voluntades guardan con la Ley, y distingue: el Acto Obligatorio, Reglado o Vinculado; y el Acto Discrecional. En esta clase de Actos, además de determinar la Ley cual es la autoridad competente para actuar, también señala si éste debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la Actividad Administrativa. Ya nos referimos en otro capítulo a las Facultades Discrecionales.

Atendiendo al radio de aplicación de los Actos Administrativos, éstos se dividen en Internos y Externos, según produzcan sus efectos dentro de la propia Administración Pública, o trasciendan fuera de ella.

Finalmente, atendiendo al contenido y efectos jurídicos, debemos distinguir tres categorías:

Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares; ejemplos: Licencias, Permisos o Autorizaciones y Concesiones.

Actos directamente destinados a limitar esa esfera jurídica; ejemplos: la Expropiación, Sanciones, y Actos de Ejecución.

Actos que hacen constar la existencia de un Estado de Hecho o de Derecho; ejemplo: Actos de Registro, Certificaciones, Autenticaciones, Notificaciones y Publicaciones.

No nos extendemos más sobre estas últimas características, porque tanto la concesión de servicio público -- como la expropiación por causa de utilidad pública, serán -- materia de nuestro estudio en capítulo separado, hasta por -- ahora con señalar, que la Concesión, es una forma de am -- pliar la esfera jurídica de los particulares, en tanto que -- la expropiación, limita la misma.

Elementos del Acto Administrativo. El acto administrativo se considera formalmente como un acto legítimamente realizado por la Administración Pública, y Materialmente -- como el Acto que condiciona las situaciones jurídicas generales previstas en la Ley, a cada caso concreto e individualizado.

Son elementos constitutivos del Acto Administrativo -- los siguientes: La Manifestación de Voluntad, El Objeto, El Motivo, El Fin y la Forma.

Algunos autores comprenden como elementos diferentes y estudian por separado el Sujeto y la Voluntad; pero -- en nuestro criterio, ambos quedan subsumidos en un solo -- elemento que es la Manifestación de la Voluntad por parte -- de la Administración Pública, puesto que siempre tendrá que ser Sujeto la Autoridad u Organó de la Administración Pública que actúa en ejercicio de sus Atribuciones; y sólo podrá serlo, por excepción, el particular, cuando actúa en el cumplimiento de una Concesión de Servicio Público. Por otra parte, no basta la voluntad potencial o teórica de actuar, -- que pudiera tener la Autoridad, sino se requiere que ésta -- se desarrolle, que la ponga en ejercicio, para que llegue a nacer el Acto Administrativo.

La Manifestación de Voluntad tiene como presupuesto indispensable de validez de competencia del Organó que -- actúa porque de acuerdo con el principio de la legalidad, -- al cual ya nos referimos anteriormente, las Autoridades --

sólo pueden realizar aquellas atribuciones expresamente señaladas en la Ley. Por lo tanto, se requiere que la voluntad sea manifestada por la Autoridad competente para ello, y cumpliendo con las formalidades expresamente señaladas en la Ley. La ausencia de estos requisitos, daría lugar a la Inexistencia o a la Nulidad del Acto Administrativo.

La competencia ha sido considerada como una medida de la jurisdicción, y en Materia Administrativa, se trata de un límite de las atribuciones y Funciones que tienen los Organos del Estado, y de una prohibición expresa, que le impide actuar fuera de sus Facultades. Estas características tienen el rango de Garantía Individual, conforme al artículo 16 de la Constitución General de la República, que expresamente se refiere a "Autoridad Competente".

Las características de la competencia Administrativa, como elemento esencial del Acto Administrativo, están resumidas en cinco aspectos que comenta Andrés Serra Rojas, y que son los siguientes:

La Competencia requiere siempre de un texto expreso de la Ley, puesto que la Autoridad Administrativa nunca podrá actuar fuera de lo que dice la Ley, sin violar Garantías Individuales. Sobre este particular, existe Jurisprudencia Firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el apéndice al Seminario Judicial de la Federación, Compilación de 1975, Pleno y Salas, Pag. 98, que dice: "Las Autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite".

El Ejercicio de la Competencia es Obligatorio, puesto que no puede quedar al mero capricho de la Autoridad, acatar o no, lo que manda la Ley, y por tanto, cumplir con las atribuciones que le corresponden a cada Organo de la Administración, constituye un Derecho y una Obligación del mismo.

La Competencia Administrativa, se encuentra fragmentada entre diversos Organos del Estado, pero el Acto Administrativo debe originarse, precisamente en el Organismo Competente conforme a la Ley. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala las Atribuciones de todos y cada uno de los Secretarios de Estado, aun cuando dichos funcionarios son meros auxiliares del Presidente de la República, quien por mandato Constitucional es el -- Titular del Poder Ejecutivo. De acuerdo con esto, cada Acto Administrativo tendrá que ser realizado por la Secretaría -- del Ramo que corresponda de acuerdo con la Ley, aun cuando todos los Secretarios son Colaboradores del Presidente de -- la República.

La competencia no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometen su ejercicio, puesto que ello -- iría en contra del texto de la Ley. Tampoco es posible delegarla, puesto que ello llevaría implícito un pacto contra -- rio al Principio de la Legalidad.

En la práctica, hay aparente Delegación de Competen -- cia cuando el Presidente de la República o el Gobernador -- del Estado nombra un Representante para que asista a determinado evento, pero debemos evitar confusiones, puesto que se trata de una mera cortesía ante la imposibilidad material de los Altos Funcionarios, para asistir a los numero -- sos eventos a que son invitados y por ello designan "Representantes Personales", que llevan el mero propósito de ofrecer una disculpa por la Inasistencia del Representado; pero resultaría absurdo pensar que un Representante del Presidente de la República, al cumplir con su cometido, pudiera actuar como si él fuera el Titular del Poder Ejecutivo de la Nación; además, se estará quebrantando la disposición expresa del artículo 80 Constitucional, conforme al cual el Poder Ejecutivo se deposita para su ejercicio "en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos".

Otros casos de aparente Delegación de Competencia -- se presentan cuando la propia Constitución o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o las Constituciones de los Estados de la Federación, encomiendan determinadas Atribuciones a los colaboradores, bien sea del Presidente, o bien de los Gobernadores; pero en todos estos casos, es obvio que la Competencia se surte por Mandato de las -- propias Leyes mencionadas, y nunca por Delegación de Facultades.

Similar opinión nos merecen los Contratos Administrativos, puesto que no pueden estar nombrados por la voluntad de las Partes, sino siempre, por las Atribuciones expresamente señaladas en la Ley para el Organó Administrativo.

La Competencia es Constitutiva del Organó que la -- ejerce y no un Derecho del Titular del propio Organó, -- puesto que quien actúa es la propia Administración Pública y no la persona física, que como Titular, sirve transitoriamente dentro de la propia Administración. A reserva de tratarlo después con mayor amplitud, dejamos precisada desde -- ahora, la distinción de los órganos de la Administración -- Pública y sus Titulares como personas físicas.

La Competencia se clasifica por razón del Grado, -- de la Materia y del Espacio o Territorio.

La Competencia por razón del grado, atiende al orden jerárquico de los Organos, dentro de la Administración Pública Centralizada. Evidentemente, el inferior no puede -- realizar actos Administrativos que le corresponden al Superior Jerárquico, en tanto que el superior sólo puede modificar, revocar o nulificar los que realizó el inferior, en -- aquellos casos en que la Ley le otorgue tales funciones.

La Competencia por razón de la Materia, atiende a la distribución de actividades o distribución del trabajo entre las distintas Dependencias de la Administración; por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala las Materias que corresponden a cada Secretaría de Estado.

El ámbito Espacial o Territorial de la Competencia toma en cuenta las divisiones Políticas del Territorio Nacional, o bien los límites de cada una de las entidades Federativas en la Estructura Estatal o de cada Municipio en la Estructura Municipal. Preferimos hablar de Competencia Espacial, porque las nuevas legislaciones sobre Derecho Aéreo y sobre Derecho Marítimo nos van obligando a sustituir la antigua terminología de "Competencia Territorial". También existen las ficciones de Extraterritorialidad, creadas por el Derecho Internacional.

El Objeto constituye otro elemento esencial del Acto Administrativo. Responde a la Pregunta: ¿Para qué se realiza el Acto Administrativo?. En palabras sencillas, podemos decir que toda conducta humana tiene un objeto, por ejemplo, si nosotros venimos a la Escuela es para aprender o para tratar de enseñar algo. Sólo un demente podría actuar sin un objeto por alcanzar.

Son características del Objeto, que sea determinado o determinable, posible y lícito, entendiendo la licitud no sólo como ausencia de prohibición en la Ley, sino como señalamiento expreso en la misma de la Facultad para realizarlo.

El Motivo como elemento esencial del Acto Administrativo, es el antecedente que lo provoca; responde a la pregunta: ¿Por qué?, y además de constituir un elemento doctrinario, es también una garantía Constitucional, puesto

que el artículo 16 de la Constitución General de la República, dispone que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud -- de mandamiento escrito de la Autoridad Competente, que funde y "motive" la causa legal del procedimiento. Interpretando esta disposición Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia firme, publicada en -- el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de 1975, Tercera Parte, Segunda Sala, Pág. 666 dice: "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. para que la Autoridad cumpla la garantía de Legalidad que establece el -- artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas -- debe citar el precepto legal que le sirve de apoyo y expresar los razonamientos que llevaron a la conclusión de que -- el asunto concreto de que se trata, que las origina, en -- cuadra los presupuestos de la norma que invoca".

En otras palabras, un acto Administrativo tiene el elemento motivo, cuando exista previa y realmente la situación, legal o de hecho, prevista en la Ley para provocar la actuación Administrativa; tienen que estar comprobados los antecedentes previstos por la Ley y que ellos son suficientes para provocar el acto realizado, con la única excepción de las Facultades Discrecionales en aquellos casos en que -- la propia Ley autoriza a que el funcionario actúe de acuerdo con su prudente arbitrio, para realizar lo que más conviene al interés colectivo.

El fin, también es elemento esencial del Acto Administrativo, se concreta en el propósito que persigue o se propone alcanzar la Administración Pública con la realización de sus actos. Se distingue del Motivo en que éste es -- un antecedente inmediato, y el fin es una consecuencia mediata, pero buscada y procurada por la Administración.

Son características del fin que: debe estar dirigido al interés público, no sea contrario a la Ley, estar -- comprendido dentro de la Competencia del Organó Administrativo que realiza el acto y que debe perseguirse por los medios que autoriza la propia Ley. No es aplicable aquí la -- Tesis Maquiavélica de que "el Fin justifica los medios", -- porque nuestro Derecho Administrativo funciona dentro del -- orden jurídico creado, y requiere licitud, no sólo en el -- Fin, sino también en los medios por los cuales se pretende alcanzar dicho Fin. (8)

La Forma también ha sido considerada como un elemento del Acto Administrativo, a pesar de que en otras ramas -- del Derecho quede comprendida en su aspecto externo y como un mero elemento de prueba de la existencia de determinados actos. Aquí no tiene aplicación la Teoría Civil en el sentido de que no es importante la Forma para la integración del Acto Jurídico, sino sólo sirve de prueba posterior de su -- existencia.

En puridad técnica, consideramos que la Forma, normalmente queda comprendida dentro de la Manifestación de -- Voluntad, puesto que es obvio que la voluntad tiene que ser manifestada en la Forma prevista por la Ley; pero debido a la gran importancia que tiene el Derecho Administrativo, y a su categoría como Garantía dentro del Derecho Público, hemos optado por estudiarla por separado. (9)

El artículo 16 Constitucional, al cual nos referimos en párrafos anteriores, exige "mandamiento escrito de la Autoridad Competente". El artículo 14 Constitucional ordena "que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", por lo tanto, insistimos, que en el derecho mexicano, la forma constituye una Garantía Individual, sin la cual el acto resulta inconstitucional. Por ejemplo, no sería válida una orden de aprehensión que se dictara verbal --

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mente. Otro ejemplo, resultaría inexistente una dotación de tierras otorgada verbalmente por el Presidente de la República, aun cuando de acuerdo con el artículo 27 Constitucional es la Autoridad competente para ello, porque faltaría, además de la forma escrita, también todas las formalidades del procedimiento.

En la doctrina extranjera, Maurice Hauriou, señala que: "Para comprender la importancia del vicio de Forma es preciso darse cuenta de que las Formalidades constituyen, - con la determinación precisa de la Competencia, la principal coordinación del orden y de la moderación en el ejercicio del Poder Administrativo".

Gastón Jéze, expresa que: "En Derecho Público, al contrario de lo que pasa en Derecho Privado, las Formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el buen funcionamiento de los Servicios Públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas o insuficientemente estudiadas".

El silencio de la Administración, o falta de respuesta ante la promoción de los particulares, ha sido considerado por algunos autores como ausencia de forma, y por otros, de manera más radical, como ausencia de Acto Administrativo.

Massip Acevedo, lo explica diciendo "El silencio - consiste en una abstención de la Autoridad Administrativa - para dictar un Acto previsto por la Ley, y tiene como nota esencial la de su ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha Autoridad ha adoptado una actitud afirmativa ni una negativa".

En nuestro criterio, no debiera presentarse en el Derecho Mexicano este problema, puesto que carece de todo Fundamento Constitucional la ausencia de respuesta de las Autoridades, y ello, es motivo de responsabilidad. El artículo 80., de la Constitución General de la República, en su segundo párrafo, dice textualmente; "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la Autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

En consecuencia, atentos al Mandato Constitucional, tendríamos que considerar que en los casos de silencio de la Administración, no debiera existir Acto Jurídico Administrativo, mucho menos consecuencias de derecho, pero la Legislación Positiva nos obliga a admitir, como casos de excepción, algunas hipótesis en las cuales sí produce consecuencias jurídicas el silencio de la Administración, concretamente el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, señala que: "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en su artículo 163 párrafo tercero, --previene: "Que las resoluciones y recomendaciones que apruebe la comisión serán comunicadas después de cada sesión al Secretario de Hacienda y serán firmes si dicha Autoridad hace presente su aprobación o no ejercita su veto suspensivo o su desaprobación dentro del término de diez días de su notificación.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 366, es-

tablece que presentada una solicitud de Registro de Sindi - cato, si las Autoridades no resuelven en sesenta días, se - los requerirá para que lo hagan y si en los tres días si - quientes a la solicitud no dieran respuesta, se tendrá por - hecho el registro. En este último caso, vemos que el silen - cio se interpreta como respuesta favorable, por el sentido - proteccionista que tiene la Legislación Laboral.

El artículo 27 Constitucional en su fracción XII, - párrafo tercero, establece que: "Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, (emitir dic - tamen) dentro del plazo perentorio que fije la Ley, se con - siderará desaprobado el Dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente, inmediatamente al ejecutivo Fede - ral".

Podríamos continuar señalando ejemplos, para esta - blecer las contradictorias interpretaciones que le da nues - tra Legislación positiva al silencio de la Administración, y lamentablemente, la única defensa del particular es in - terponer el Juicio de Amparo, para el efecto de que al ser - concedido, en ejecución de sentencia, se obligue a la Auto - ridad Administrativa a Dictar solución, que en la mayoría - de los casos resulta desfavorable para los intereses del - particular.

El distinguido jurista Antonio Carrillo Flores, -- aborda este tema, refiriéndose a las conclusiones del Con - greso de Varsovia, celebrado en 1936, analiza a los Concep - tos del Delegado de Checoslovaquia, Havelka y dice que: - "Presentó una ponencia que señala las cuatro posibles solu - ciones para el problema de la Defensa del Particular frente al silencio de la Administración. Son estas: Primera. Que a petición del Particular, vencido el plazo para la decisión - del negocio éste pase de la autoridad que debió resolverlo - a otra; Segunda, que de oficio una segunda Autoridad se --

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

avoque al conocimiento del asunto que no se hubiese concluido en el término inicialmente fijado; Tercera, que expirando el plazo, por ficción legal, se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente a las pretensiones del particular; o Cuarta, que por lo menos corrido ese mismo plazo, se considere decidido el caso en forma negativa al particular, de manera que pueda éste, desde luego, intentar los recursos administrativos o Jurisdiccionales que procedan; planteando el fondo del asunto ante la Autoridad que debe decidir el recurso. El Congreso se inclinó por los remedios de fondo pero no optó por ninguno en particular. Dijo solamente que ha de procurarse que las leyes administrativas establezcan que la expiración de los plazos se dé algún valor jurídico al silencio de la Autoridad, ya en el sentido de estimar el silencio como una aceptación de la instancia del particular, o como un rechazamiento, para que el interesado pueda elevar su defensa ante la autoridad Jurisdiccional". (10)

En resumen, en el Derecho Mexicano no existe disposición legal alguna que autorice el silencio de la Administración, y las disposiciones aisladas que hemos mencionado, se fundan en apreciaciones doctrinales para decir cómo interpretarlo, pero nunca para justificarlo, porque resultarían inconstitucionales, con notoria violación al artículo 80., Constitucional, mismo que encuentra tutela jurídica penal, al castigar a los servidores públicos que incumplan la obligación constitucional, al respecto, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de fecha 27 de diciembre de 1979, abrogada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según su artículo primero transitorio, concretamente el artículo 18 fracción XXXVI establecía que es delito oficial, volver nugatorio el derecho de petición, no comunicar por escrito al peticionario el resultado de su gestión,

dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud, y dicho delito se castiga con la destitución del empleado, con prisión de uno a nueve años y con multa de dos a cinco mil pesos.

En el artículo 47 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, -- determina que se debe cumplir con la máxima diligencia el -- servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier -- acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un -- empleo, cargo o comisión.

Los artículos 52 y 53 del mismo ordenamiento al -- hacer referencia de las responsabilidades de los Servido -- res Públicos, señala que serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Secretaría:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- amonestación privada o pública;
- III.- suspensión;
- IV.- destitución del puesto;
- V.- sanción económica; e
- VI.- inhabilitación temporal para desempeñar em -- pleos, cargos o comisiones en el servicio públi -- co.

## - EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

DIFERENCIA ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO. Muchas veces se emplean como sinónimos los términos Proceso y Procedimiento, pero debemos establecer la diferencia entre ellos, de acuerdo con las transformaciones que recientemente han operado en el Derecho Administrativo Mexicano.

Proceso en general, significa un conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden al través del tiempo y que tienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad. Existen, por ejemplo, el Proceso Biológico, el Proceso Industrial, el Proceso Químico; en lo que se refiere al Derecho Administrativo, Alfredo Rocco, (11) nos dice que: "El Proceso es el conjunto de las Actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los Derechos de éstos y de las Entidades Públicas que han quedado insatisfechas por la falta de actuación de la norma de que se derivan.

Por su parte, Acosta Romero (12) establece el concepto del Proceso expresando: "Es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un Derecho, o resolver la controversia preestablecida, mediante una sentencia". En esencia, el proceso siempre resulta materialmente jurisdiccional, aún cuando en el aspecto formal tenga naturaleza administrativa.

En cambio, el Procedimiento Administrativo está integrado por un conjunto de normas y actos, encaminados a producir nuevos Actos Administrativos. La diferencia consiste en que, en el Proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, en tanto que en el Procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realiza-

ción de determinados actos administrativos.

El maestro Gabino Fraga, (13) define el Procedimiento Administrativo como "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del Acto Legislativo y de la Sentencia Judicial, forman, respectivamente, el Procedimiento Legislativo y el Procedimiento Judicial".

#### Tiempos de Procedimientos Administrativos.

El Derecho Positivo Mexicano ha adoptado tres diversas posiciones, para establecer el tipo de Procedimiento Administrativo.

NO REGULAR NINGUN PROCEDIMIENTO; debido a la imprecisión que existe en la materia Procesal Administrativa. Esta práctica resulta ineficaz, ante la complejidad de la Administración Pública de nuestro tiempo, ocasionada por el intervencionismo económico del Estado, cada vez más necesario para obtener los efectos redistributivos de la riqueza nacional. Por otra parte, la actual Reforma Administrativa requiere de la creación de métodos y sistemas para el Derecho Procesal Administrativo.

INSPIRARSE EN LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO JUDICIAL; pero ello además de pretender la aplicación de normas que han sido creadas para el Derecho Privado, resulta inoperante, porque carecería de sentido la División de Poderes, y su consecuencia, la División de Funciones, si para el ejercicio de la Función Administrativa, tuviera que someterse la Administración Pública a los Organos del Poder Judicial. Tampoco sería funcional que los Organos y los Tri bunales Administrativos estuvieran sujetos a formalidades de tipo judicial, porque ello implicaría lentitud en los procedimientos. Bien sabemos que a la Administración Pública compete la atención de cuestiones de interés colectivo -

y fundamentalmente, la búsqueda del bien público y por lo tanto, no es prudente supeditar ese bienestar colectivo a trámites complicados o dilatados que entorpecerían el buen funcionamiento de los Organos del Estado.

LA CREACION DE UN PROCEDIMIENTO TÍPICAMENTE DIFE -- RENCIAADO, es la solución ideal que exige el Derecho Administrativo contemporáneo.

- CARACTERISTICAS NECESARIAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINIS -- TRATIVO.

Se ha planteado en todos los países del mundo la -- necesidad de sistematizar el Procedimiento Administrativo -- e incluso la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica desarrolló el concepto de lo que llama un trato justo, o juego limpio, porque el particular debe saber siempre a dónde va la Administración, y la Administración no debe -- guardar en secreto sus intenciones, concretamente, en el -- Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia (14) se precisaron conclusiones sobre las -- características fundamentales que debe reunir todo procedimiento Administrativo:

PRIMERO.-- El principio de la Audiencia de las partes.

SEGUNDO.-- Enumeración de los medios de pruebas que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.

TERCERO.-- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.

CUARTO.-- Precisión de los Actos para los que la --- Autoridad debe tomar la opinión de otras Autoridades o -- Consejos.

QUINTO.- Necesidad de una motivación por lo menos -sumarla de todos los Actos Administrativos que afecten a un particular.

SEXTO.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales-complementarias: la declaración de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de Procedimiento para el particular debe provocar la nulidad de la decisión Administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja".

El Procedimiento Administrativo, debe conciliar, -- por una parte el interés público que reclama el cumplimiento inmediato de las leyes, para lo cual se necesita que los Procedimientos se inicien de oficio y que se dicten las resoluciones con el mínimo de formulismos indispensables para la conservación del Orden Administrativo; y por otra parte, el interés privado, exige que la Autoridad se limite por -- formalidades que le permitan al ciudadano la posibilidad -- de defensa, para evitar posibles arbitrariedades. No duda -- mos en opinar que cuando esta conciliación no resulta posible, está justificado el sacrificio del interés privado -- frente a los dictados del interés colectivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia firme publicada en el apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de 1975, Tercera Parte, - Segunda Sala, Pág. 786, tesis 489, sostiene que: "Si en el procedimiento Administrativo, no se llenan las formalidades exigidas por la Ley que se aplica, con ello se violan las - Garantías Individuales del interesado y procede concederle la protección de la Justicia Federal; para el efecto de que se subsanen las deficiencias del Procedimiento".

Las características tradicionales del Procedimien--

to Administrativo, mencionadas por el Lic. Antonio Carrillo Flores, (15) son las siguientes: "Una mayor rapidez; menor formalidad que en el Procedimiento Judicial; sigilo del -- Procedimiento Administrativo, pues muchas veces suele ser -- concreto; falta de adherencia, puesto que normalmente hay -- desvinculación entre quién decide y quién tramita; falta de determinación de los medios de prueba que pueden aportar, -- tanto los particulares como la Administración misma; incertidumbre en cuanto a la terminación del Procedimiento, presentándose a veces, el silencio de la Administración, o decisiones no bien motivadas; y por último, falta de sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnación". Estas características, indudablemente comprenden -- defectos y vicios que deben corregirse en el Procedimiento Administrativo Mexicano, fundamentalmente, en lo que se refiere al sigilo o secreto de la Administración Pública; -- o la incertidumbre para la terminación del Procedimiento y la falta de sistematización jurídica de los medios de impugnación.

Los Juristas Mexicanos, y entre ellos algunos muy distinguidos, como Emilio Rabasa y Gabino Fraga, llegaron a crear complicadas elaboraciones jurídicas, para explicar casos de excepción a la Garantía de Audiencia ordenada por el artículo 14 Constitucional. En nuestro criterio, no existen tales excepciones pues la redacción de dicho precepto es muy sencilla y clara, contiene la voluntad inquebrantable del Congreso Constituyente en su lucha contra la arbitrariedad, y por lo mismo no tenemos por qué complicar, ni mucho menos forzar la interpretación del texto Constitucional.

Lo anterior no es óbice, para señalar que en nuestra Carta Magna existen disposiciones normativas a las Garantías Constitucionales que hacen pensar en la existencia de la excepción a la regla de la Garantía de Audiencia a -- que se contrae el artículo 14 del pacto federal; tal es el

caso, de la figura jurídica de la expropiación en la que el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados pueden dictar - ejecutar el acto expropiatorio de determinados bienes inmuebles y servicios públicos con la condición de que sea por causa de utilidad pública y mediante indemnización, y siempre con apego a las leyes secundarias-correspondientes; situación que pareciera indicar que el acto de autoridad viola la Garantía mencionada por no otorgar la oportunidad de defensa y probatoria al particular -- afectado; sin embargo, esto obedece a que el propio dispositivo Constitucional que regula la expropiación ( Art. 27 ) en su párrafo segundo de la fracción VI remite a la Legislación secundaria Local o Federal al señalar: La determinación de los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada "y de acuerdo con lo que la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente" y si consideramos que la propia Ley de Expropiación en sus artículos 3o y 4o. establece la facultad del Ejecutivo-Federal para que tramite el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, así como de hacer la Declaratoria respectiva que sea debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como de que les sea notificada personalmente a los interesados; también establece en su artículo 5o. la posibilidad de que los propietarios afectados puedan interponer dentro de un término de 15 días siguientes a la notificación del Acuerdo, un recurso administrativo de revocación contra la declaratoria; de ahí que si existía la oportunidad previa de defensa que en este caso resulta un tanto diferente a la regla general, emanada del párrafo segundo del artículo 14 Constitucional por tratarse de una Garantía Constitucional de los denominados sociales (Art. 27 y 123 Constitucionales) que por su naturaleza están sobre las Garantías Individuales y que además como ya lo dijimos, nos remite el propio texto del artículo 27 Constitucional a las Leyes secundarias Federales y Locales y a las limitaciones procedimentales que éstas no imponen. Las anteriores consideraciones se encuentran avala

das por el criterio de nuestro más alto Tribunal Jurisdiccional, el cual señala mediante la Jurisprudencia Número -- 46 visible a la Página 112 de la Primera Parte del pleno -- del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación compilación 1917-1975 nos dice:

"Expropiación, la garantía de Audiencia no rige en materia de expropiación la Garantía de previa Audiencia --- consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal, -- porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general para derechos subjetivos, mientras que el segundo, ampara Garantías Sociales, -- que por su propia naturaleza, están por encima de los derechos individuales a los que restringe en su alcance liberal, en términos del artículo 1º de la propia Ley fundamental".

Como podemos ver, la excepción a la Garantía de Audiencia que acabamos de comentar, tiene a su vez una salvedad, consistente en que si dicha Garantía se establece en materia expropiativa por la Ley secundaria respectiva, los Decretos de expropiación que con base en ella se expiden, -- deben acatarla y si la infringen, por ende violan el segundo párrafo del artículo Constitucional.

Otros casos de excepción a la Garantía de Audiencia emanados de la propia Constitución General de la República son:

a) El que se prevé en el artículo 33 de la Constitución, respecto de aquellos extranjeros que a juicio del Presidente de la República resulten indeseables, podrán ser -- expulsados sin juicio previo.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

36

b) El que prevé el artículo 16 Constitucional en -- lo relativo a la ejecución de órdenes judiciales de aprehensión, ya que dicha disposición al normar los requisitos necesarios para el libramiento de una orden de aprehensión no exige que previamente se escuche al individuo, ya que solo establece que dichas órdenes, deberán estar precisadas por alguna denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la Ley castigue con pena corporal y que se encuentre apoyada por declaración hecha bajo protesta, de persona digna de fe o por datos que hagan probarle la responsabilidad del inculcado.

c) El que prevé la fracción X del artículo 27 Constitucional, referente a aquellos casos de afectación de predios en favor de núcleos de población en los cuales no -- existe la obligación de escuchar en su defensa previamente a que se dicte el mandamiento de posesión provisional del -- Gobernador de la Entidad Federativa de que se trate y se -- pronuncie la resolución Presidencial en que se dedrete la -- dotación de dichas tierras, bosques y aguas; ya que en esencia se trata de un acto expiatorio por cuenta del Gobierno-Federal. (16)

- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA  
CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA.

Bastaría lo dicho en párrafos anteriores, para comprender que el Procedimiento Administrativo además de una -- secuela para la integración de Actos Administrativos, es -- fundamentalmente una Garantía Constitucional, que protege -- al particular en contra de abusos o desviaciones del poder -- por parte de la Autoridad Administrativa, garantizando por -- igual, el interés general y el interés de los particulares; pero es conveniente destacar que cuando el artículo 14 Constitucional se refiere a que "se cumplan las formalidades -- esenciales del procedimiento", no requiere intervención expresa del Poder Judicial, sino dichas formalidades, pueden-

y deben cumplirse en el funcionamiento interno de cada uno de los tres Poderes que integran el Estado Mexicano.

En su célebre estudio sobre la Garantía de Audiencia, el Lic. Narciso Bassols, (17) expresa que: "Las formalidades esenciales del Procedimiento se cumplen, cuando las leyes que lo organizan reúnen los siguientes requisitos fundamentales:

1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del Procedimiento, del contenido de la iniciación del Procedimiento, del contenido de la cuestión que va a debatirse y de las cuestiones que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y que se le dé oportunidad de presentar defensas.

2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre, y quien sostenga la contraria pueda también comprobar su veracidad.

3.- Que cuando se agote la tramitación, se dé oportunidad a los interesados para presentar alegaciones.

4.- Por último, que el Procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al tiempo, fije la forma de cumplirse.

#### - PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

En un Régimen ideal de Derecho, todas las personas debemos cumplir voluntariamente con las disposiciones de la Administración Pública, y con mayor razón, los Organos inferiores de la propia Administración, tienen que cumplir lo ordenado por sus superiores; pero estamos muy lejos de alcanzar dicho ideal teorizante y por lo mismo, la Autoridad-

Administrativa tiene que obligar a que se cumplan sus determinaciones, mismas que no deben quedar sujetas al mero capricho de los Administrados.

Para obligar a que se cumplan las disposiciones de la Administración Pública y no contravenir el principio de división de Poderes, la Legislación positiva ha pretendido solucionar el problema creando el procedimiento de acción directa, como lo establece el Código Fiscal de la Federación, pudiendo actuar por sí y ante sí.

Aún cuando ha sido criticado el Procedimiento de acción Directa, coinciden, en el Derecho Mexicano, la Doctrina y la Jurisprudencia, en que no es violatorio de Garantías, cuando el Acto que se ejecuta es legalmente válido. Este aspecto, lo estudió Narciso Bassols, (18) explicando que: "La Doctrina de Separación de Poderes no representa otra cosa que una forma de distribuir entre los diversos Organos del Poder Público las tareas encomendadas al Estado, y por lo tanto, el Único Derecho o Garantía Individual de los miembros de la Sociedad, consiste en que la distribución de las funciones se haga por las Leyes Constitutivas, de tal suerte que las Autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella".

El Procedimiento de Acción Directa, debe ser analizado conforme a los artículos 14 y 17 Constitucionales. El primero de ellos señala que "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".

Este precepto, establece la Garantía de Audiencia, y existe criterio firme de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las formalidades del juicio quedan cumplidas por la Autoridad Administrativa, cuando -- se respetan todos los elementos característicos de la Garantía de Audiencia. Por otra parte, aun cuando las palabras - "Juicio" y "Tribunales" nos hacen pensar en el Poder Judicial, lo cierto es que en puridad técnica, el juicio es consecuencia de una operación lógica en donde se valoran todos los elementos de opinión, y actualmente, existen numerosos Tribunales Administrativos. Por lo tanto, debemos entender la voluntad del Constituyente como una Garantía creada en favor de los particulares y no como un rigorismo técnico - que pudiera impedir el funcionamiento de los Tribunales Administrativos.

El artículo 17 Constitucional, establece que: -- "...ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su Derecho...", pero resultaría absurdo pretender que la Autoridad Administrativa -- cuando emplea los medios de acción directa se hace justicia por sí misma, y más aun que ejercite violencia para ejercer sus Derechos, dado que en el primer aspecto, la Constitucionalidad y la legalidad de la Ejecución, depende de que la resolución que se pretende ejecutar se encuentre o no apegada a Derecho, porque es el Acto Administrativo el que ha generado obligaciones o cargas en perjuicio del particular, - y no la ejecución del mismo, que a fin de cuentas sólo constituye una consecuencia lógica. Finalmente, son elementos - de la violencia: la injusticia, la falta de Derecho y el -- abuso de la fuerza de quien la emplea, y no puede conside - rarse como tal el ejercicio de las Atribuciones señaladas - en la Ley para la Autoridad Administrativa, misma que como - decíamos anteriormente, tienen la presunción de legitimidad, salvo prueba en contrario.

En algunos casos específicos, la propia Constitución General de la República autoriza expresamente al Poder Ejecutivo para privar al particular de sus Derechos, propiedades o posesiones, y concretamente encontramos lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional en lo que se refiere a expropiaciones, dotaciones y restituciones agrarias, delimitación de terrenos comunales y revisión de concesiones en casos de acaparamiento de tierras y aguas; el artículo 123 Constitucional, en los casos de conflictos de trabajadores; el artículo 33 Constitucional en los casos de expulsión de extranjeros indeseables; y el artículo 73 fracción XVI de la Constitución, en lo que se refiere a las facultades del Consejo General de Salubridad, para cumplir sus propias resoluciones. A estas razones, agrega Gabino Fraga, (19) que: "Sería contradictoria la Carencia de facultades del Poder Judicial para intervenir normalmente en la ejecución de los Actos Administrativos, y quedaría manifiesta la inutilidad de la creación Constitucional del Poder Ejecutivo si no puede llevar a cabo sus propias determinaciones mas que por conducto del Poder Judicial". Indudablemente esta argumentación resulta contundente, puesto que sostener que sólo el Poder Judicial debe intervenir en la ejecución forzosa de las resoluciones de la Administración, equivaldría a convertir en letra muerta la facultad del Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 89, fracción I, para ejecutar las Leyes, proveyendo en la esfera Administrativa a su exacta observancia.

En conclusión, aun cuando no exista expresamente, dentro de la Constitución, un precepto que establezca la Acción Directa de la Administración Pública para ejecutar sus propias resoluciones, lo cierto es que en varias disposiciones de la propia Constitución, se autoriza tal procedimiento para casos específicos, y además, estimamos que la mencionada facultad tiene su origen y fundamento en el artículo 89 fracción I de nuestra propia Ley Fundamental.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

41

Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia firme, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Compilación de 1975, Pleno y Salas, Pág. 94, Tesis 48, sostiene que: "Los-Actos de las Autoridades Ejecutoras, relativos a mandamientos que se ajusten a la Ley, no pueden considerarse violatorios de Garantías".

También existe Jurisprudencia Firme, publicada en-- la mencionada Compilación, Segunda Sala, Pág. 564, Tesis - 336, que expresa textualmente: "Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, imponen a todas las - Autoridades del país la obligación de oír en defensa a los- posibles afectados con tales determinaciones, así como lo - que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente funda das y motivadas". Por lo tanto, si es constitucional todo - mandamiento administrativo en el que previamente se haya -- cumplido con la Garantía de Audiencia.

También ha sostenido la Suprema Corte de Justicia-- de la Nación, que: "La Garantía que otorga el artículo 14 - de la Constitución sobre la necesidad de un juicio previo, para que pueda privarse a los ciudadanos de sus propiedades y derechos, se cumple satisfactoriamente cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta, se ha ceñido estrictamente a las normas del procedi - miento señalado por la Ley, ya que la connotación de "ser - oído y vencido", no puede referirse sino a la existencia -- en la ley, de un procedimiento especial en el que se dé audiencia al interesado y oportunidad de rendir sus pruebas" (Semanario Judicial de la Federación, Tomo 42, Pág. 2246).

Finalmente, la Reforma por adición al artículo 104 de la Constitución General de la República, efectuada en -- el año de 1967, le dió categoría Constitucional a la Justicia Administrativa, pues establece textualmente que: "Las -

Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

También existen medios indirectos de ejecución conocidos como medios de apremio que se aplican a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros con ellos relacionados cuando se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de las autoridades Fiscales, éstas podrán indistintamente:

I.- Solicitar el auxilio de la Fuerza Pública.

II.- Imponer multas.

III.- Solicitar a la Autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de Autoridad Competente.

**EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.-** Las formas más comunes de extinción de los Actos Administrativos son - la inexistencia y nulidad, motivada por ausencia o por irregularidades en los elementos esenciales que los integran; aun cuando también existen, sobrevenidas por causas posteriores al nacimiento del acto administrativo: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y -- condición y la renuncia de derechos.

La inexistencia del acto administrativo, equivale a la nada jurídica, ésto es, no llega a surgir el acto administrativo, por faltar alguno de los elementos esenciales. Concretamente, el acto administrativo es inexistente, en -- los siguientes casos:

1.- Cuando falta la manifestación de voluntad.

- 2.- Cuando falta el objeto.
- 3.- Cuando falta la competencia para la realización del acto.
- 4.- Cuando hay omisión de las formas constitutivas del Acto Administrativo.

La Nulidad del Acto Administrativo, surge como consecuencia de irregularidades en sus elementos constitutivos, a diferencia de los actos inexistentes, los actos afectados de Nulidad, sí producen efectos de Derecho, hasta que ésta es declarada por la Autoridad correspondiente; sin embargo, debemos destacar que en Derecho Administrativo, por ser Derecho Público, no pueden ni deben convalidarse por situaciones posteriores, ni tampoco existe distinción entre la llamada nulidad absoluta y nulidad relativa, del Derecho Civil.

Son causas de Nulidad:

1.- La irregularidad u omisión de la forma: por ejemplo, la mala redacción de un acuerdo administrativo, o las deficiencias en la publicidad o en las notificaciones del mismo.

2.- La inexistencia de motivos o defectos en la apreciación de su valor; por ejemplo, cuando se requiere de pago del Impuesto Predial a una persona que no es propietaria o poseedora del inmueble gravado; cuando se acepta una renuncia a un funcionario o empleado que no ha dimitido o en lo que se refiere al defecto en la apreciación del valor de los motivos, podría darse el caso de que se le imponga a un concesionario, una sanción económica, exageradamente severa, por una falta leve que haya cometido.

3.- Ilegalidad en los fines del acto administrativo, también conocida como Desviación del Poder o Abuso de Autoridad; como lo señala el Código Fiscal de la Federación.

La Declaración de Nulidad contempla tres diversas - situaciones, según los efectos del acto administrativo que se pretenda anular. Normalmente, la propia Autoridad que dictó el acto administrativo, atenta al principio de buena fe, puede nulificarlo, cuando advierte que cometió un error, en aquellos casos en que se imponen obligaciones o cargas a los particulares, de tal suerte, que la Nulidad es liberación de las mismas; en otras ocasiones, corresponde al Superior Jerárquico, bien sea de oficio o a petición de parte, declarar la Nulidad, cuando tiene facultades para revisar los actos realizados por su inferior; pero el problema técnico jurídico se presenta cuando el acto administrativo ha generado Derechos o ventajas en favor del particular. En - entonces se requiere como requisito previo a la declaratoria de nulidad, la sustanciación de un procedimiento en el que se cumpla la Garantía de Audiencia, a la que nos hemos referido en párrafos anteriores, e incluso en algunos casos - se requiere de resolución Judicial para declarar la nulidad. Concretamente, cuando el acto administrativo es contrario a la Ley, o viola los requisitos que señala la Ley, - puede demandarse ante los Tribunales Judiciales, a la Autoridad Administrativa, ejercitando la Acción de nulidad; por ejemplo, cuando se promueve la nulidad de una acta del Registro Civil, o la nulidad de una Inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

**LA REVOCACION.**- Es el retiro unilateral de un acto administrativo válido y eficaz por un motivo superveniente. Se diferencia de la Inexistencia y de la Nulidad, en que -- en éstas existen vicios en la formación del acto administrativo, en tanto que en la Revocación, se trata de un acto -- administrativo perfecto y eficaz, pero, que no debe subsistir por una causa superveniente. En ocasiones, la Revocación se funda en motivos imputables al particular beneficiado con el acto administrativo, como sería el caso de la cancelación de una concesión por incumplimiento del concesio -

nario; pero también puede presentarse la hipótesis de que el acto administrativo tenga que ser revocado por convenir así a los intereses de orden público o por existir una razón de Estado, totalmente ajena a los particulares que resulten afectados por dicha revocación.

Otra figura jurídica es la Rescisión y la Prescripción se presentan cuando se dan por terminadas las obligaciones, bien sea por voluntad de los interesados, o bien por el simple transcurso del tiempo; por ejemplo, de acuerdo con lo que estipula el Código Fiscal de la Federación, prescriben las obligaciones de los contribuyentes en un término de cinco años.

La Caducidad se presenta por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley o en el acto administrativo, para que se genere o se conserve el Derecho. Se distingue de la Prescripción, en que en ésta, basta el simple transcurso del tiempo en tanto que en la caducidad, es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el Derecho; por ejemplo, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo, si no cumple, tendrá como sanción la caducidad de la concesión.

TERMINO Y LA CONDICION.- También son formas de extinción del Acto Administrativo. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta, del que depende que se realicen o se extingan los efectos del Acto Jurídico, pudiendo ser suspensivo o extintivo. La Condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o extinción de una obligación o de un derecho. (20)

LA RENUNCIA DE DERECHOS.- Acosta Romero (21) la menciona como un modo anormal de extinguir el acto administrativo, porque la Teoría General del Derecho reconoce que-

el individuo puede renunciar a ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha determinada. Se puede renunciar a una licencia, a un permiso, a un nombramiento, a una concesión, y en ciertos casos también se puede renunciar a la nacionalidad. La renuncia de derechos, sólo podrá realizarse cumpliendo con los siguientes requisitos:

1.- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.

2.- Que el régimen legal permita la posibilidad de renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables; por ejemplo, en Garantías Individuales o el Derecho al Sufragio.

3.- Que la Renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente, para que ésta pueda resolver los conducente, respecto a sus efectos.

Ahora iniciamos el estudio de la Teoría de las Funciones del Estado que requieren como antecedente indispensable el conocimiento de la Teoría de la División de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, que se ha convertido en el principio básico de la organización de los estados constitucionales modernos; desde dos puntos de vista puede examinarse esta teoría:

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado y

b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

47

Desde el primer punto de vista, la separación de -- poderes implica la separación de los órganos del Estado entre grupos diversos e independientes uno de otros y cada uno de ellos constituido en forma de que los diversos elementos que lo integran guardan entre sí la unidad que le da el carácter de poderes.

. Desde el segundo punto de vista, la separación de -- poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el poder legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, al poder judicial, la función judicial y el poder ejecutivo la administrativa. (22)

De los tres Poderes Federales, los dos primeros -- que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la Ley, si el ejecutivo por medio de la fuerza material; el tercer poder que es el judicial, carece de los atributos de aquéllos otros dos poderes; no tiene voluntad autónoma puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la Ley; está desprovisto también de toda fuerza material, sin embargo, el poder judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de poder, otorgada por la Constitución, mediante ellas, el poder judicial se coloca al mismo nivel que la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la Ley suprema. (23)

Admitiéndose el principio de separación de poderes, se instituyen los tres poderes como los órganos fundamentales por medio de los que la nación ejerce su soberanía.

Los principios de organización del poder ejecutivo,

su funcionamiento y las situaciones que tangen los particulares frente a la Administración, serán influidos por las leyes que regulan el detalle de la organización de las autoridades administrativas y que forman parte del Derecho Administrativo, tomando como base la Constitución.

El principio de legalidad de los actos administrativos es uno de los pilares o fundamentos del estado de derecho, pues si éste se caracteriza porque todos los órganos estatales deben sujetar su actuación a las normas legales y reglamentarias que lo rigen, tal exigencia tiene aún más importancia tratándose de las autoridades administrativas cuyas funciones representan el mayor volumen en el cuadro de la actividad gubernativa, ya que es la administración pública a la que corresponde dar satisfacción a las necesidades sociales de la ejecución de las leyes promulgadas por el Poder Legislativo y mediante la realización de actos materiales de muy variada índole.

El control que la administración ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo en consecuencia sin efecto y más cuando en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esta razón las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, pueda juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada las controversias que se susciten entre los particulares y la administración, con motivo de los actos de ésta.

La jurisdicción como función del Estado alude a la extensión y límites del poder de juzgar. La jurisdicción de los tribunales administrativos, son los encargados de resolver las controversias o reclamaciones entre la administración y los particulares, con motivo de la aplicación de una ley administrativa y se denomina contencioso-administrativo o función de control de legalidad de la actividad de la administración pública como sujeto de derecho administrativo. (25)

El contencioso-administrativo es el juicio o recurso que se sigue, en unos sistemas, ante tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta, que lesionan sus derechos.

La jurisdicción contenciosa-administrativa, solamente puede actuar cuando se trata de un acto de la autoridad administrativa que obre como tal y no como particular. (26)

El control de los actos de la administración pública, se lleva a cabo por órganos que son verdaderos tribunales que se denominan "Tribunales Administrativos" y parte de la consideración de que los funcionarios públicos están sujetos a todos los errores y contingencias humanas, que deben ser corregidas legalmente.

En general significa un sistema de garantías que el estado reconoce a los particulares en sus relaciones con la administración y en particular significa que es un recurso, acción o litigio suscitado entre un particular y la administración a consecuencia de un derecho violado.

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

50

La elección del sistema de control jurisdiccional - de los actos administrativos varían en cada legislación, ya que las razones de ser de la justicia administrativa no son generales y abstractas; cada país ha tenido para estructurar su sistema en relación a las razones propias derivadas de su organización política y social, de su tradición jurídica y de factores históricos concretos.

En México, a pesar de ciertos antecedentes de órganos administrativos encargados de dirigir contiendas entre la administración pública y los particulares, que se produjeron durante la época colonial y posteriormente bajo el régimen centralista, el control jurisdiccional de los actos administrativos había sido hasta el año de 1936, competencia exclusiva del poder judicial, estando encausado principalmente por la vía del juicio de amparo y en menor medida por los juicios de oposición establecidos en diversas leyes administrativas. (27)

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surjan de actos de la administración, en el año de 1936 se operó un serio cambio de nuestra legislación positiva, al expedirse, el 27 de agosto de 1936 por el Presidente Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades extraordinarias que le habían otorgado el Congreso de la Unión, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el Contencioso-Fiscal, como órgano dotado de autonomía e independencia respecto de las autoridades de la administración activa, facultado para dictar sus fallos en representación del Presidente de la República, dentro del sistema de justicia delegada. (28)

En esta forma, el Tribunal Fiscal de la Federación se perfiló como un medio por el cual el propio Poder Ejecutivo proveía a la exigencia de legalidad de los actos de la Administración Fiscal que constituyen un sector muy importante de la esfera administrativa, dotando a los particulares de un mejor medio de defensa ante dicha administración, sin menoscabo de su derecho de acudir a la vía extraordinaria del amparo, ya que contra las resoluciones del nuevo Tribunal podían, como pueden también en la actualidad, promover el juicio constitucional de garantías.

Para valorar la actuación del Tribunal Fiscal en el tiempo transcurrido desde su creación a la fecha, y para que puedan formularse las conclusiones pertinentes, haré sólo una breve reseña de las sucesivas ampliaciones de la competencia inicial del Tribunal, que se refería únicamente a las controversias entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los particulares en materia tributaria: Se atribuyó en 1941 a este propio Tribunal la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal originados por diversas fuentes, entre otras, las expropiaciones y responsabilidad civil del Estado, siendo uno de los renglones más importantes de esta nueva competencia el relativo a los adeudos por pensiones militares y civiles, siempre que las prestaciones reclamadas gravitaran sobre el Erario Federal. Posteriormente en virtud de haberse dado carácter fiscal a las aportaciones obrero-patronales del seguro social, se extendió la competencia del Tribunal a las resoluciones dictadas en relación con el cobro de dichas cuotas.

A partir del 1o. de enero de 1947, las contiendas entre los particulares y la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal quedaron igualmente sometidas a la jurisdicción de este cuerpo colegiado. En 1954 se le atribuyeron definitivamente facultades en materia de fianzas expeditas en favor de la Federación, Estados y Municipios, y-

más tarde, para la interpretación y cumplimiento de contratos de Obras públicas en el orden federal. Desde 1966 se -- añadió a su competencia el conocimiento de los litigios suscitados en relación con las multas impuestas por violaciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, así como de las controversias sobre pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Finalmente, al entrar en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica que nos rige actualmente se conservó íntegra la competencia en materias que se han indicado, adicionándola con la relativa a las prestaciones sociales distintas a las pensiones, establecidas por las leyes en favor de los miembros del Ejército y la Armada o de sus familiares o -- derechohabientes.

La enumeración anterior nos permite expresar de manera objetiva que la actuación del Tribunal ha respondido plenamente a los propósitos que inspiraron su creación, -- ya que si la posibilidad de ampliar sus facultades y la -- creación de nuevos organismos con funciones similares a las del Tribunal Fiscal de la Federación, se condicionó como se ha dicho, a que la labor de éste fuera eficaz, el notable -- aumento de su competencia y la institución de algunos Estados de la República de Tribunales Fiscales que siguen en su organización y funciones en las líneas del primeramente establecido en el ámbito federal, revelan claramente que sí -- se realizó la condición señalada.

También consideramos que la reciente creación del -- Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, con competencia general para el conocimiento de los litigios surgidos por el ejercicio de todas las atribuciones de las autoridades de dicha entidad, salvo las relativas al amparo fiscal, que corresponden a ese Tribunal Fiscal, y cuyo establecimiento representa un paso más en el desenvolvi-

miento de la jurisdicción contencioso-administrativo en México, no hubiera sido posible si el "Primer ensayo de un Tribunal Administrativo"; no hubiera alcanzado los objetivos que se señalaron logrando captar el respeto y la confianza de las partes contendientes ante él y superando las objeciones y dudas que especialmente sobre su constitucionalidad se formularon a raíz de que se expidió la Ley de Justicia Fiscal. Esas dudas quedaron disipadas ya desde la reforma efectuada al artículo 104 fracción I de la Constitución por Decreto de 16 de diciembre de 1946, reconociendo si bien de manera indirecta, la existencia de los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal y dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y aún más por la reforma al mismo precepto introducida por el decreto que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, en la que de una manera más franca y directa se establece que las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Igualmente se ha considerado por los estudiosos del Derecho Administrativo y Fiscal que la labor de este organismo ha influido en el perfeccionamiento de las Instituciones de esas ramas jurídicas de México, a través de sus elaboraciones jurisprudenciales, las que frecuentemente han motivado reformas legislativas que han tenido por objeto afinar las normas cuya aplicación había sido cuestionada ante el Tribunal, para hacerlas más equitativas y adecuadas a las realidades sociales. De la misma manera, se ha producido el saludable efecto de mejorar en general los procedimientos administrativos para ajustarlos a las normas legales y reglamentarias correspondientes, subsanándose por

las autoridades, en muchos casos de mutuo propio, las irregularidades que de otra manera habrían motivado la anulación de los actos impugnados ante la jurisdicción tributaria. (29)

## CAPITULO II

- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MEXICO,  
ANTECEDENTES, DESARROLLO Y EVOLUCION.

CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS.- Recurrir es, en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es--- también acogerse al favor de alguien o emplear medios no -- comunes para el logro de una finalidad.

En lenguaje foráneo, recurrir es entablar recursos- contra alguna resolución, significando la expresión "recurso", la acción y efecto de recurrir, o más precisamente la- acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones- dictadas por la autoridad.

En el Derecho Romano, y hasta el fin de la República, no se conocieron los recursos, ya que siendo la sentencia dictada por el juez que las partes habían elegido libre- mente su acatamiento era obligatorio, hacia los comienzos - del Imperio, aparece la apelación -el recurso por antoma - sia- originada en la facultad que tenía todo magistrado de- oponer su voto a la decisión de otro magistrado igual o inferior, derecho que se denominaba intercessio.

Desde entonces, la idea de la necesidad de los re- cursos ha dominado en el ámbito del Derecho Procesal, donde se le ha establecido, analizado y regulado, buscando asegurar el derecho de defensa de las partes al mismo tiempo que la legalidad de la sentencia o resolución dictada por el -- juez o autoridad correspondiente.

Así, el recurso es el medio que la Ley concede a -- las parte para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del-

recurso reposaría en una idea o aspiración de justicia, que hace que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada - ceda ante la posibilidad de la existencia de una sentencia injusta, contraria al derecho.

En conclusión, pues, puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde.

#### LOS RECURSOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-

Son muchas las peticiones y alegaciones que se pueden --- efectuar ante la administración, siendo muy diverso también su carácter y objeto. Pero los recursos se tipifican, especialmente, por constituir una impugnación formulada contra decisiones de la administración, es decir, una objeción del acto dictado, que queda así cuestionado por la sustancia - del recurso.

Los recursos administrativos se nos aparecen así -- como una parte importantísima; del procedimiento administrativo, en el que deben estar integrados, connotados por ese carácter de impugnación, que les da su propia y especial -- fisonomía.

DEFINICION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.- Varias son las definiciones que se han dado de los recursos administrativos.

Sayagués Laso sostiene que son "los distintos medios que el Derecho establece para obtener que la administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque".

El autor diferencia, los recursos administrativos--

de las acciones contenciosas, ya que mientras los primeros se cumplen ante la administración, que actúa como tal, dictando el resolverlos una resolución o decisión administrativa en las segundas, en cambio, el órgano competente actúa en una función de orden jurisdiccional, siendo la resolución de la acción contenciosa una sentencia.

Para González Pérez el recurso administrativo puede definirse "como la impugnación de un acto administrativo en un órgano de ese carácter".

No por sintética deja esta definición de presentar al interprete toda las características diferenciales del recurso administrativo, que pueden circunscribirse a las siguientes:

a) Impugnación, o sea observación de un acto anterior, con el propósito de que, mediante un nuevo procedimiento la administración se pronuncie sobre su nulidad, anulación o reforma.

b) Dirigida contra un acto administrativo, excluyéndose así aquellos procedimientos que tienen por finalidad otros efectos distintos como ser la observación de la conducta de un funcionario, etc.

c) Deducida ante un órgano de la administración, o sea planteada en vía administrativa, incluso ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado, cuando el recurso se plantea ante un órgano independiente, distinto de los que componen la administración activa, aun cuando forma parte de la administración, tiene el carácter de un recurso o acción contenciosa.

Para Bielsa, en cambio "es un recurso administrati-

vo todo medio de sustantación jurisdiccional con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo".

Dentro de este concepto se admite que los recursos administrativos pueden deducirse tanto para defender un derecho en sentido estricto (recurso objetivo), como para defender un interés legítimo (recurso objetivo).

En general, todas las definiciones coinciden con las que hemos examinado, destacando como elementos diferenciales del recurso administrativo los siguientes: 1) impugnación; 2) de un acto administrativo; 3) cumplida en vía administrativa; 4) con el objeto de que se confirme, modifique o revoque el acto impugnado.

**ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN EL RECURSO ADMINISTRATIVO.**— Estudiando los distintos tipos de recurso administrativos, tal como han sido reconocidos por la doctrina y teniendo en cuenta su distinto valor y significado jurídico, es posible llegar a precisar la existencia de los siguientes elementos que los caracterizan:

a) Los recursos administrativos constituyen siempre una actividad de control. En efecto, cualquiera que sea la forma que ellos adopten, éstos recursos no son sino un juicio lógico jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es decir una apreciación sobre si esa actividad está o no conforme al derecho, sobre si es legítima, juicio que se expresa en la resolución que pone fin al recurso, dictada por el órgano competente.

De lo expuesto se deduce, en primer lugar, que si al plantear un recurso administrativo quien lo hace formula una impugnación del acto o decisión observada, el recurso en sí no constituye una impugnación, sino mas bien el modo por el que se llega a determinar si ella, en los términos -

en que ha sido fundada, es o no procedente, lo que se comprueba luego de verificar si el acto o decisión en cuestión se ajusta o no a las normas jurídicas que le son aplicables.

Por lo demás, el recurso se constriñe solamente al exámen de la procedencia o improcedencia de la impugnación efectuada por la parte interesada, sin considerar el resto de los elementos integrativos del acto o decisión observada, que se hallan cubiertos por la presunción de legalidad o legitimidad inherente a la actividad administrativa, aun cuando pueden presentarse excepciones a este principio general.

b) Los recursos administrativos constituyen una actividad de control administrativo, o sea, que se lleva a cabo por los órganos de la misma administración, ya se trate de órganos especializados o comunes, pero siempre integrantes de la llamada administración activa.

Son pues, los órganos administrativos, y muchas veces, como ya hemos dicho, el órgano que dictó el acto objetado, los que consideran y resuelven el recurso, lo que ha dado lugar a que se diferencien, sobre tal caso, los recursos administrativos de los llamados recursos contenciosos, que están a cargo de órganos independientes, que aunque sean administrativos no integran, sin embargo, la administración activa, manteniendo una función de tipo jurisdiccional exclusivamente.

Por lo anterior, podemos concretar que los recursos administrativos presentan las siguientes características diferenciales: Constituyen una actividad de control; constituyen una forma de control administrativo; dicho control se efectúa en forma correctiva o represiva; se promueven a instancia de parte interesada; la actividad de control es de tipo jurisdiccional; se deducen contra actos --

administrativos y tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad administrativa, y además, la protección y garantía de los derechos e intereses de los administrados.

Sobre la base de las consideraciones indicadas, podemos ya definir los recursos administrativos diciendo que éstos son una actividad de control administrativo correctivo, de tipo jurisdiccional, que se promueve a instancia de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la actividad de la administración, concurrendo, al mismo tiempo a garantizar los derechos e intereses de los administrados.

Por lo anterior, para mayor comprensión de este tema, me remontaré a los primeros Códigos que existieron en el mundo, partiendo de la siguiente definición:

CODIGO.- Cuerpo de leyes dispuestas según un plan metódico y sistemático. Ley que regula el derecho positivo de un país en alguna de sus ramas, con unidad de materia, época y plan, como los ejemplos más comunes tenemos el Código Civil; de Comercio, de justicia, Militar y Penal.

Entre los Códigos más comunes y que influyeron de una u otra forma en la formación de los actuales, tenemos:

CODIGO DE ALARICO.- Fue promulgado por el rey visigodo Alarico II en el año 506 para sus súbditos visigodos. Las copias van firmadas por el canciller aniano, por lo que a veces se le da su nombre, y también el de Lex Romaa Visigothutum.

CODIGO DE DERECHO CANONICO.- Fuente principal del Derecho de la Iglesia Católica, promulgado por Benedicto XV en 1917.

**CODIGO DE EURICO.**- El promulgado por este rey -- visigodo en el siglo V con carácter territorial.

**CODIGO DE HAMMURABI.**- El promulgado por este monarca babilonio en el siglo XX A. de J.C. y grabado en una piedra en el templo de Morduc. Es el más antiguo del mundo.

**CODIGO DE JUSTINIANO.**- El promulgado por este emperador en 529. Es la obra cumbre del derecho romano y en -- parte, aún está vigente.

**CODIGO DE NAPOLEON.**- El promulgado en 1804 por este monarca francés. Inspiró la mayoría de los Códigos del siglo XIX por sus ideas liberales.

**CODIGO DE RECESVINTO.**- El promulgado hacia 654, de carácter germánico. Traducido al romano, dió lugar al Fuero Juzgo. (30)

Ahora bien, el 31 de diciembre de 1938, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primer Código Fiscal de la Federación aplicable a la República Mexicana, y entró en vigor el 1.º de enero de 1939, y fue expedido por el entonces Presidente de la República Mexicana, General Dn. Lázaro Cárdenas.

En términos generales, el Código Fiscal de la Federación de 1938, estaba estructurado de la siguiente manera:

**TITULO PRIMERO.**- Disposiciones Generales.

**TITULO SEGUNDO.**- De los Créditos Fiscales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Capítulo Primero.- Del sujeto.

Capítulo Segundo.- Del nacimiento y exhibibilidad de los créditos fiscales.

Capítulo Tercero.- De la extinción de los créditos fiscales.

Sección Primera.- Del pago.

Sección Segunda.- De la compensación.

Sección Tercera.- De la condonación y reducción.

Sección Cuarta.- De la prescripción.

Sección Quinta.- De la cancelación por incobrabilidad o incosteabilidad del cobro.

## TITULO TERCERO.- DE LA FASE OFICIOSA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO.

CAPITULO PRIMERO.- Disposiciones Generales.

CAPITULO SEGUNDO.- De los órganos para la determinación y ejecución de los créditos fiscales.

CAPITULO TERCERO.- De la ejecución de las resoluciones administrativas en materia fiscal.

Sección Primera.- Disposiciones generales.

Sección Segunda.- Del requerimiento de pago.

Sección Tercera.- Del secuestro administrativo.

Sección Cuarta.- De las tercerías.

Sección Quinta.- De los remates.

TITULO CUARTO.- DE LA FASE CONTENCIOSA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO.

CAPITULO PRIMERO.- Disposiciones Generales.

CAPITULO SEGUNDO.- De la competencia.

CAPITULO TERCERO.- De las excusas e impedimentos.

CAPITULO CUARTO.- Del procedimiento.

Sección Primera.- Disposiciones preliminares.

Sección Segunda.- De las notificaciones y de los términos.

Sección Tercera.- De la demanda.

Sección Cuarta.- De la contestación.

Sección Quinta.- De la suspensión del procedimiento administrativo.

Sección Sexta.- De la acumulación.

Sección Séptima.- De la audiencia y del fallo.

TITULO QUINTO.- DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES.

CAPITULO PRIMERO.- Disposiciones generales.

CAPITULO SEGUNDO.- Del procedimiento para imponer sanciones.

CAPITULO TERCERO.- De las infracciones y sanciones.

Sección Primera.- Infracciones y delitos.

Sección Segunda.- Sanciones.

## TITULO SEXTO.- DE LOS DELITOS FISCALES.

CAPITULO PRIMERO.- Disposiciones generales.

CAPITULO SEGUNDO.- Del contrabando.

CAPITULO TERCERO.- De la falsificación de matrices, punzones, dados y timbres.

CAPITULO CUARTO.- Del uso de timbres falsificados.

CAPITULO QUINTO.- De la defraudación.

CAPITULO SEXTO.- De la elaboración de productos y comercio clandestino.

CAPITULO SEPTIMO.- Del rompimiento de sellos.

## TITULO SEPTIMO.- DE LAS INVESTIGACIONES FISCALES.

CAPITULO UNICO.

## ARTICULOS TRANSITORIOS.- (31)

En este Código, ya se encontraban contemplados los cursos administrativos, ya que, dentro del Título Primero, relativo a las Disposiciones Generales, en su artículo 19, a la letra decía:

"Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal sólo procederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos.

Estos recursos serán interpuestos por escrito, en el que se precisen los agravios que cause la resolución -- impugnada y se haga ofrecimiento de pruebas, si se pretende la suspensión del procedimiento, deberá asegurarse el interés fiscal.

El escrito será presentado directamente, dentro de los quince días siguientes al que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la autoridad que deba -- resolverlo pero si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada podrá enviar su escrito, dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien presentarlo ante la autoridad que haya dictado la resolución que se -- impugna, o ante la autoridad que notificó la misma resolución.

Cuando las leyes o reglamentos fiscales no establezcan expresamente algún recurso administrativo será improcedente cualquiera instancia de reconsideración en la vía administrativa y no producirá efecto jurídico alguno la interposición y tramitación de esa instancia.

Con lo anterior se observa que desde el inicio en nuestro país de un Código que reguló todo lo relacionado con la Ley de Ingresos del Erario Federal, se establecieron las bases para que los contribuyentes pudieran tener la oportunidad de rebatir, por así decirlo, las decisiones de las autoridades hacendarias, a través de los recursos administrativos, en los términos y plazos establecidos por el ya mencionado artículo 19.

Asimismo en el Título Cuarto relativo a la Fase Contenciosa del Procedimiento Administrativo, en el artículo 146 señalaba las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, diciendo que dictaría sus fallos en representación--

del Ejecutivo de la Unión, pero también aclaraba, que este Tribunal sería independiente de la Secretaría de Hacienda-- y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.

Acerca de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la mencionaba el artículo 160 de la siguiente-- manera:

"Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación -- conocerán de los juicios que se inicien:

I.- Contra las resoluciones y liquidaciones de la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en calidad líquida o den las bases para su liquidación.

II.- ...

III.- Contra los acuerdos que impongan definitiva -- mente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales.

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

V.- ....

VI.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

VII.- Cuando una ley especial otorgue competencia-- al Tribunal Fiscal de la Federación".

Más adelante, en el Capítulo Cuarto, relativo al -- procedimiento que debe seguirse cuando se promueve una de -- manda de nulidad, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 168 decía: "Serán partes en el procedimiento:

I.- El actor;

II.- El demandado. Tendrán este Carácter:

a) La autoridad fiscal que dicte u ordene, ejecu -- te o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedi -- miento impugnado, o la que legalmente lo sustituya.

b) El particular que derive un interés patrimonial -- directo de la resolución cuya nulidad se pida.

III.- El tercero que dentro del procedimiento adminis -- trativo aparezca como titular de un derecho incompatible.

1.- En estos casos, cuando con la nulidad deba to -- mar nacimiento un crédito fiscal, admitida la deman -- da, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otor -- gue garantía, ya sea con pago bajo protesta; depósi -- to de dinero; fianza de compañía autorizada; o --- prenda o hipoteca, con el que pretenda el actor; y

IV.- La Secretaría de Hacienda, aunque no sea actora ni demandada. Tanto en este caso como cuando intervenga en -- los juicios con el carácter de parte actora o demandada, su representación estará a cargo de la Procuraduría Fiscal. Es -- ta oficina podrá delegar la representación en Agentes Hac -- en -- darios, los que estarán adscritos a las Salas del Tribunal -- Fiscal en el número que se estime necesario".

Antes de seguir adelante, es conveniente aclarar, --

que para promover un juicio ante el Tribunal Fiscal de la - Federación deberá hacerse por un Licenciado en Derecho, o - por el contribuyente afectado; en este último caso, es cuando el Contador Público presta sus servicios de asesoría, y - de esta forma indirectamente promueve juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal.

En relación al contenido y formalidades de la demanda, estas estaban estipuladas en el artículo 179, que a la - letra decía:

"La demanda deberá presentarse directamente ante -- el Tribunal Fiscal o enviarse por correo certificado dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido - efectos la notificación de la resolución impugnada, excepto si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República, o cuando fallezca durante el plazo a que este artículo se refiere, pues entonces el término para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días.

Es importante destacar que el artículo 180 se reformó por decreto del 29 de diciembre de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 del mismo mes y año; en vigor el 1o. de enero de 1950, para quedar como sigue:

ART. 180.- La demanda deberá contener:

I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones.

II.- El nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo hay.

III.- La resolución o procedimiento que impugna y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción -- II del artículo 168, mencionado anteriormente.

IV.- Los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación; y

V.- Las pruebas que el actor se proponga rendir; -- cuando ofrezca prueba pericial o testimonial el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogativos que los peritos deban contestar.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes".

Continúa el Código Fiscal dictando las reglas para la tramitación de la demanda, como son, que el actor debe acompañar a dicha demanda los documentos que acrediten su personalidad siempre y cuando no actúa en su propio nombre.

Una vez admitida la demanda, el procedimiento seguirá su curso, el Tribunal contestará la demanda, citará para la audiencia del juicio y emitirá su fallo.

Para poder emitir su fallo, el Tribunal deberá evaluar las pruebas ofrecidas y rendidas.

Asimismo, en el artículo 203, se señalaba que: "Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada. Se fundarán en Ley y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos. En sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca".

Otro punto muy importante a tratar es el de la suspensión del procedimiento administrativo, el cual figuraba en el artículo 188 del Código Fiscal que fue reformado por el decreto del 29 de diciembre de 1947, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año,--

en vigor el decimoquinto día siguiente, para quedar como -- sigue:

"ART. 188.- Puede obtenerse la suspensión del procedimiento de ejecución mediante el aseguramiento del interés fiscal, en alguna de las formas señaladas en las primeras - cuatro fracciones del artículo 12.

Si se tratara de algún cobro que por su gran cuantía pudiera afectar al equilibrio del presupuesto, se podrá ordenar que el aseguramiento se haga precisamente mediante-pago bajo protesta".

En el artículo 109 señalaba que la solicitud se -- formularía por escrito para presentarse ante la oficina -- ejecutora con copia de la demanda respectiva, la cual otorgaría un plazo de quince días para recibir la garantía ofrecida y suspender de plano el procedimiento, hasta que se -- comunicara la resolución del Tribunal que ponga fin al juicio.

- 1967 ENTRADA EN VIGOR DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DECRETADO POR EL LIC. GUSTAVO DIAZ ORDAZ.

Con fecha 10 de abril de 1967 entró en vigor el -- nuevo Código fiscal de la federación, decretado por el entonces Presidente de la República Lic. Gustavo Díaz Ordaz, y en su artículo segundo transitorio derogó al Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.

Este Código Fiscal de la Federación que estuvo en -- vigor hasta el 30 de diciembre de 1982, está estructurado -- de la siguiente manera:

TITULO PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES.

Capítulo I. Unico.

TITULO SEGUNDO.- DISPOSICIONES SUSTANTIVAS.

Capítulo I. De los sujetos.

Capítulo II. Del nacimiento y extinción de los créditos fiscales.

Capítulo III. De las infracciones y sanciones.

Capítulo IV. De los delitos.

TITULO TERCERO.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Capítulo I. Atribuciones de las autoridades.

Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los sujetos.

Capítulo III. Del trámite administrativo.

Capítulo IV. Del procedimiento administrativo de ejecución.

- Sección I. Disposiciones generales.

- Sección II. Del secuestro administrativo.

- Sección III. De los remates.

- Sección IV. De la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Capítulo V. De los recursos administrativos.

Capítulo VI. De los procedimientos relacionados con la extinción de los créditos fiscales.

## TITULO CUARTO.- PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. Del procedimiento.

- Sección I. Disposiciones preliminares.
- Sección II. De las notificaciones y de los términos.
- Sección III. De los impedimentos, excusas y recusaciones.
- Sección IV. De los casos de improcedencia y del sobreseimiento.
- Sección V. De la demanda.
- Sección VI. De la contestación.
- Sección VII. De los incidentes.
- Sección VIII. De las pruebas.
- Sección IX. De la audiencia.
- Sección X. De la sentencia.

Capítulo III. De la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal.

Capítulo V. De los recursos.

- Sección I. De la reclamación.
- Sección II. De la queja.
- Sección III. De la revisión.

Capítulo V. De la excitativa de justicia.

## ARTICULOS TRANSITORIOS.

Ahora bien, el 10. de enero de 1983 entró en vigor un nuevo Código Fiscal de la Federación decretado por el -- entonces Presidente de la República Lic. José López Portillo, con excepción hecha del Título VI del Procedimiento Contencioso Administrativo, que inició su vigencia el 10. de -- abril del propio año, de conformidad con su artículo primero transitorio, el que dota a la sociedad de un cuerpo de -- normas jurídicas, modernas y equilibradas, que pretende facilitar el siempre conflictivo cumplimiento de los deberes -- fiscales.

Entre las principales características del nuevo -- Código Fiscal pueden señalarse las siguientes:

Las relaciones entre el Fisco y los contribuyentes -- estarán determinadas por el principio del cumplimiento voluntario de las normas fiscales, lo que no significa que -- quede al arbitrio de los particulares el pago de las contri -- buciones a su cargo, ya que siempre será obligatorio el cum -- plimiento de las disposiciones fiscales.

Se garantiza una mejor defensa de los particulares -- simplificando los diversos recursos administrativos, se amplían considerablemente los plazos para hacerlos valer a -- fin de que con ellos se puedan presentar las pruebas corres -- pondientes y los asuntos queden integrados prácticamente -- desde su origen facilitando así su rápida resolución.

La estructura del nuevo Código es la siguiente:

TITULO PRIMERO.- DISPOSICIONES GENERALES.

Capítulo Unico.

TITULO SEGUNDO.- DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES -  
DE LOS CONTRIBUYENTES.

Capítulo.- Unico.

TITULO TERCERO.- DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORI -  
DADES FISCALES.

Capítulo Unico.

TITULO CUARTO.- DE LAS INFRACCIONES Y DELITOS  
FISCALES.

Capítulo I. De las infracciones.

Capítulo II. De los delitos fiscales.

TITULO QUINTO.- DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRA -  
TIVOS.

Capítulo.- I. De los recursos administrativos.

- Sección I. Disposiciones generales.
- Sección II. Del recurso de revocación.
- Sección III. De los recursos de oposición al procedimiento administrati--vo de ejecución.
- Sección IV. Del recurso de nulidad de noti--ficaciones.
- Sección V. Del trámite y resolución de los recursos.

Capítulo II. De las notificaciones y la garantía del interés fiscal.

Capítulo III. Del procedimiento administrativo de ejecución.

- Sección I. Disposiciones generales.

- Sección II. Del embargo.

- Sección III. De la intervención

- Sección IV. Del remate.

TITULO SEXTO.- DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Capítulo II. De la improcedencia y del sobreseimiento.

Capítulo III. De los impedimentos y excusas.

Capítulo IV. De las demandas.

Capítulo V. De la contestación.

Capítulo VI. De los incidentes.

Capítulo VII. De las pruebas.

Capítulo VIII. Del cierre de la Instrucción.

Capítulo IX. De la sentencia.

Capítulo X. De los Recursos.

- Sección I De la reclamación.
- Sección II. De la queja.
- Sección III. De la revisión.
- Sección IV. De la revisión fiscal.
  
- Capítulo XI. De las notificaciones y del cómputo de los términos.
  
- Capítulo XII. De la jurisprudencia.

#### ARTICULOS TRANSITORIOS.

Como puede observarse, el Título V contiene las normas relativas al Procedimiento Administrativo. En la primera parte se armonizan las disposiciones relativas a los medios de defensa del particular, estableciendo los recursos administrativos en atención a la naturaleza del acto que se recurre, en el recurso de revocación será impugnabile el acto administrativo de origen sustantivo, en el de oposición al procedimiento administrativo de carácter adjetivo, y por último, en el de nulidad de notificaciones será impugnabile la notificación efectuada en contravención a las disposiciones legales. Se precisan con todo detalle los requisitos que deben satisfacerse en la interposición de estos medios de defensa, las reglas con arreglo a las cuales se valorarán las pruebas y las disposiciones aplicables en cuanto al trámite y resolución del recurso. (33)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO III

## - MARCO JURIDICO DE LOS IMPUESTOS.

## 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 31 Constitucional en su fracción IV -- nos dice: "Son obligaciones de los Mexicanos, contribuir -- para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

El contenido de este artículo se puede distribuir -- de la siguiente manera:

a) Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos. Es decir, aquí no se hacen distinciones a nadie en particular, ya que inclusive los -- extranjeros radicados en el país están obligados al pago de los mismos, ya que la Ley de Extranjería y Naturalización -- del 26 de mayo de 1886, en su artículo 35 decía: "Los ex -- tranjeros tienen la obligación de contribuir para los gas -- tos públicos de la manera que lo dispongan las leyes".

b) Reconocer que las entidades que tienen derecho -- a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Mu -- nicipio en que se resida, es decir, en este caso se está -- delimitando y repartiendo la captación de impuestos en todo el territorio nacional.

c) Que los impuestos se deben establecer por medio de leyes, es decir, que sólo mediante iniciativas del Eje -- cutivo Federal a la Cámara de Diputados para su posterior -- aprobación en el caso de materia federal e iniciativa del --

Ejecutivo Estatal a la Cámara de Diputados del Congreso Local, se pueden establecer los tipos de impuestos a aplicar en la comunidad.

d) Que se deben establecer para cubrir los gastos públicos, es decir, que se debe hacer un resumen pormenorizado del por qué se establecen los impuestos, para asimismo dar a conocer la forma en que éstos se gastarán.

e) Que deben ser equitativos y proporcionales. A este respecto, es importante señalar, que entre más justicia y equidad haya para aplicar el criterio de captación de impuestos, quizá haya una mayor captación de los mismos.

El artículo 14 Constitucional, en su primer párrafo dice: "A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". En México independiente se hizo constar el principio de retroactividad de la Ley a partir del Acta Constitutiva de la Federación (art. 19), principio reiterado por la Constitución de 1828, la de 1857 y la vigente. Una Ley tiene efecto retroactivo cuando se aplica a situaciones, hechos o actos que tuvieron lugar con anterioridad al momento en que entró en vigor. La retroactividad se prohíbe cuando perjudica, es decir, lesiona o viola los derechos de una persona, por lo que, a la inversa, si los beneficia, puede aplicarse.

De lo anterior se desprende que las leyes impositivas sólo son aplicables a las situaciones que la misma Ley señala. Si una Ley pretende aplicar el impuesto a una situación realizada con anterioridad, será un efecto retroactivo, y por lo tanto contraria al artículo mencionado, toda vez que dicha norma establece la subordinación del poder público a la ley, en beneficio y protección de las libertades humanas.

En el último párrafo del artículo 16 Constitucional se menciona lo siguiente: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. (34)

Durante siglos, el capricho del gobernante fue la medida de las molestias causadas a los particulares. En otras épocas bastaba la simple orden verbal de alguna autoridad para perturbar e incluso encarcelar a las personas, sin existir ningún motivo fundado. Los atentados a la familia, las violaciones de domicilio, las agresiones a las posesiones, sin haber una causa legítima, se sucedieron por mucho tiempo. Con el fin de evitar el abuso del poder público, la Constitución de 1917 recogió y ratificó algunas de las disposiciones establecidas por las anteriores -Decreto-Constitucional de Apatzingán y las Constituciones de 1824 y 1857- e introdujo otras que pueden considerarse verdaderos triunfos de la revolución mexicana, por lo que la autoridad administrativa está facultada para entrar en un domicilio, sólo con el objeto de comprobar que se han cumplido los reglamentos de policía o sanitarios, o para revisar libros y papeles en asuntos de orden fiscal. En este caso deben cumplirse las formalidades del cateo.

## 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

A la Secretaría que corresponde el cobro y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como la imposición de sanciones por el incumplimiento de las mismas, es a la Secretaría de Hacienda y Crédito

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

Público, que forma parte integrante de la administración -- pública centralizada cuyas funciones y bases de organiza -- ción, están establecidas en la Ley Orgánica de la Adminis -- tración Pública Federal, dentro del Título Segundo referen -- te a la Administración Pública Centralizada; Capítulo II, relativo a la competencia de las Secretarías de Estado y -- los Departamentos Administrativos, artículo 31, que dice:

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público co -- rresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y -- disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal -- y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y -- aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y -- aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de -- la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y -- las leyes fiscales correspondientes;

.....

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de -- existencias en almacenes, con el objeto de asegurar el cum -- plimiento de las disposiciones fiscales;

.....

XV.- Los demás que le atribuyan expresamente las -- leyes y reglamentos. (35)

3.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE  
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

En su artículo 10. señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos y acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Por lo que hace a la función recaudadora, la realiza por conducto de la Tesorería de la Federación, de conformidad con el artículo 11 del propio reglamento.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV.

## - EL JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

a) Normas que rigen los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación está estructurado de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no como los de un recurso, pues según la idea del legislador - si esta última designación se hubiera dado a la instancia - del Tribunal se habría puesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya sabemos esa instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento. (36)

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine el Código Fiscal de la Federación, pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que la disposición que se pretenda aplicar supletoria - mente se avenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación no habrá lugar a condenación en costas, cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originan las diligencias que promuevan. Toda promoción deberá ser firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no pueda o no sepa firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego.

Serán partes en el juicio contencioso administrativo el demandante; los demandados y tendrán ese carácter: la autoridad que dictó la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad mencionada, en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación, y el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable.

La pretensión del actor consiste en la anulación de un acto administrativo ya por incompetencia, vicio de forma, violación de la ley, o por desvío de poder. En principio la autoridad fiscal federal o los organismos fiscales autónomos que dicten, ordenen o ejecuten la resolución o acto impugnado tienen el carácter de demandado; no obstante el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa puede ser demandado. El Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene interés en todos los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la sentencia puede significar un ingreso o una pérdida para el Fisco Federal.

La Procuraduría Fiscal de la Federación es la dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de representar al Secretario del ramo en los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Juzgados de Distrito, Suprema Corte de Justicia de la

Nación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de --  
los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación no proce --  
derá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de --  
otra persona, deberá acreditar que la representación le fue  
otorgada a más tardar, en la fecha de la presentación de la  
demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará--  
en escritura pública o carta poder firmada ante dos testi --  
gos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante  
notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la --  
Federación, sin perjuicio de lo que disponga la Legislación  
de Profesiones.

La representación de las autoridades corresponderá--  
a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Dentro del juicio de nulidad los particulares o sus  
representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en  
derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona --  
así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir --  
pruebas presentar alegatos e interponer recursos. Las auto-  
ridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Es  
necesario aclarar que el término para interponer la demanda  
de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de --  
cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido  
efectos la notificación del acto impugnado o en que el --  
afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución o  
se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notifi-  
cación legalmente hecha.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro  
de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida  
la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de  
un acto favorable a un particular, salvo que haya produci--

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

85

do efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exce - der de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación serán admisibles toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga. (37)

b) Casos en que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra actos que no afecten los intereses jurídico del demandante, cuya impugnación no corresponde conocer a dicho tribunal; que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala el Código Fiscal de la Federación; que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposi --

ción sea optativa; conexos a otro que haya sido impugnado. - por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; - para los efectos de esto último, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación; actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judi -- cial; contra ordenamiento que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados con -- cretamente al promovente; cuando no se haga valer agravio -- alguno; cuando de las constancias de auto apareciere clara -- mente que no existe acto reclamado; en los demás casos en -- que la improcedencia resulte de alguna disposición de este -- Código Fiscal de la Federación o de las leyes fiscales espe -- ciales.

El problema relativo a la improcedencia de una -- acción, como cualquier acto procesal, asume dos cuestiones -- que revelan cada una de ellas, distinto planteamiento y di -- versa resolución. En efecto, entendida bajo su nota más ge -- nérica, la idea de improcedencia implica la imposibilidad -- jurídica de que se realice el objetivo de la acción, ahora -- bien, dicha imposibilidad jurídica puede provenir de dos -- circunstancias, en el primer caso cuando no existe ninguno -- de los dos elementos de la acción, es decir que propiamen -- te se trate de la inexistencia de la misma, lo que engendra naturalmente la improcedencia externa a la naturaleza misma de la acción lo que provoca su improcedencia. (38)

#### C) Causas de sobreseimiento del juicio.

Es procedente el sobreseimiento, cuando el demandan -- te se desista del juicio; cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia referi -- das en el Código Fiscal de la Federación; en el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es -- intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso; si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado;

en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución del sobreseimiento hace terminar el proceso; dicha terminación se realiza sin haber estudiado de fondo sobre su legalidad o resolución de lo impugnado, por ello la resolución de sobreseimiento deja intacta en su validez la resolución o procedimiento que se impugnó en el juicio.

El sobreseimiento de los juicios de nulidad en los casos en que la autoridad fiscal no entra al fondo del estudio de la resolución, puede atacarse mediante el juicio de amparo indirecto en los juzgados de Distrito en Materia de Anulación.

d) Presentación de la Demanda de Anulación.

La demanda deberá ser por escrito y presentarse directamente ante la sala regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha o en el plazo de cinco años cuando la autoridad fiscal pide la nulidad de la resolución favorable a un particular, excepto cuando dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo en que sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

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

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

88

Respecto a este caso de excepción, caben varias interrogantes, ya sea, por omisión del legislador o por falta de claridad en la redacción, en primer lugar no se precisa a partir de qué momento empieza a correr el plazo que se establece de un año para la suspensión del procedimiento, ya que éste, puede ser desde que se notificó la resolución impugnada o bien cuando ocurre el fallecimiento.

También es cuestionable si con la suspensión, el término de 45 días para presentar la demanda se inicia al aceptar su cargo el representante legal de la sucesión, o si dicho término empezó a correr a partir del día siguiente en que surtió efectos la notificación hasta el fallecimiento del interesado y se reanuda de nuevo al aceptar dicho representante; y finalmente la consecuencia jurídica al excederse el plazo del año de la suspensión otorgada sin la existencia de un representante legal de la sucesión, dejando en este caso en estado de indefensión a los perjudicados, contrario a las garantías de previo proceso y audiencia que consagra el artículo 14 Constitucional; por lo que debió de respetarse la solución que contemplaba el Código Fiscal de la Federación abrogado o sea, que dicha suspensión subsiste hasta el nombramiento y aceptación de su cargo de dicho representante.

La demanda deberá contener los siguientes requisitos de acuerdo al artículo 208., a).- Nombre y domicilio del demandante; b).- Resolución que se impugna; c).- Autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa; d).- Hechos que dan motivo a la demanda; e).- Pruebas que se ofrezcan, sin el requisito de relacionarlas como lo exigía el Código abrogado; f).- Expresión de los agravios que cause el acto impugnado; g).- Nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haga; como serían en este último caso, los trabajadores afectados--

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

89

tratándose de reparto adicional de utilidades o capitales - constitutivos en materia de seguro social.

Cuando no se ha ga alguno de los señalamientos anteriores el Magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Es necesario hacer notar que aún cuando no se señale en este numeral, el artículo 79 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, exige la obligación de citar en todas las promociones que se presenten ante el Tribunal Fiscal, la clave de Registro Federal de Contribuyentes, pues de no hacerlo se impondrá una multa de \$5,000.00 cuando se omita en la demanda y de \$1,000.00 en los demás documentos, de acuerdo a los incisos b) y c) de la fracción III del artículo 80 del propio Código. Esta medida es representativa de un instrumento de mayor control por el Estado y limitativa a su vez del derecho de defensa.

El artículo 209 del Código Fiscal en vigor, sobre la obligación del demandante de adjuntar a su demanda diversos documentos, recogió diversas disposiciones del Código abrogado, pero obliga al actor a exhibir copia de los documentos anexos para cada uno de los demandados y terceros-interesados, así como a gestionar que a su costa se expidan copias certificadas de aquellos documentos que se encuentren en los archivos de las autoridades demandadas, limitando el derecho del actor de solicitar se requiera a dicha autoridad el envío del expediente administrativo, con lo cual se provoca un encarecimiento para el demandante al ejercitar su acción ante el Tribunal Fiscal y demás se coarta su derecho constitucional de ser oído y vencido en juicio al limitarle su ofrecimiento de prueba.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

90

La fracción IV de este numeral establece la obligación de presentar constancia de notificación del acto impugnado, requisito que se recoge del recurso administrativo ya contemplado en el Código anterior, en caso de que la notificación se hubiera hecho por edictos señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que se hizo.

Es de especial relevancia el hecho de que se tendrán por no ofrecidas las pruebas cuando no se adjunten a la demanda, tratándose de las señaladas en las fracciones V, VI y VII del artículo 209, o sea, pruebas periciales, así como el cuestionario que deberán desahogar los peritos, el cual deberá ir firmado por el demandante y el dictamen de su perito; testimoniales como los interrogatorios para los testigos, firmados por el demandante y documentales que se ofrezcan, destacándose que en este último caso si no obran en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerla a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Este numeral solamente prevé que el magistrado instructor podrá prevenir al actor para que en un plazo de cinco días presente los documentos a que se refieren las demás fracciones de ese dispositivo, o sea copias de la demanda y anexos para las partes, de la resolución impugnada, del documento con el que se acredite la personalidad y constancia de la notificación personal del acto impugnado, lo que representa un trato desigual y discriminatorio.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se le hubiera notificado el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la

admíta. Si no se produce la contestación en tiempo o ésta - no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos-- los que el actor impute de manera precisa al demandado, sal- vo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, re- sulten desvirtuados.

En el mismo acuerdo se citará para la audiencia -- del juicio dentro de un plazo que no excederá de cuarenta-- y cinco días.

Instruido el proceso, declarados y vistos los actos, se formulará el proyecto de sentencia dentro los términos - que la propia ley señala.

e) Causas de anulación de una resolución o de un -- procedimiento administrativo.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo - 238 establece que se declarará que una resolución adminis- trativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguien- tes causales:

Incompetencia del funcionario que la haya dictado-- u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva di- cha resolución; omisión de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución, inclusive por la ausencia de - fundamentación o motivación, en su caso; vicios del procedi- miento que afecten la defensa del particular, si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se - apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contra - vención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas y cuando la resolución administrativa dictada - en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda -- a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

A efecto de analizar lo anterior es de considerarse

que la anulación de un acto consiste en que no obstante que se ha hecho con violación de las normas que lo rigen, el acto debe considerarse como válido y eficaz mientras no recaiga sobre él sentencia que dicte su nulidad. Actos válidos son aquellos que reúnen todos los requisitos que la ley exige, y por lo tanto jurídicamente eficaces y son afectados de nulidad. La nulidad es la eficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización, o de la concurrencia de algún vicio en el momento de su celebración. Concretamente, anular es dejar sin aplicación el acto demandado, privar de efectos a los actos administrativos dictados por la administración pública.

De lo anterior resulta que la Administración debe siempre obrar dentro de los límites de su competencia o sea en el ejercicio de un poder legal para emitir o realizar el acto, ya que de no ser así el particular podrá pedir la anulación del acto ilegal, la incompetencia existe cuando la autoridad que realizó el acto carece de atribución o poder legal para ello.

La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación se fundará en Derecho y examinará todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declara o cuya validez se reconozca, causando estado la sentencia que no admite recursos.

Analizando el artículo que se refiere al contenido de la sentencia de los juicios de nulidad se establece que deben mencionarse los preceptos de la Ley ordinaria en los que se apoya los cuales deben ser precisamente los que prevén la situación a la que se aplican.

Dicho estudio viene a ser lo que se conoce jurídicamente con el nombre de motivación que es un requisito que el artículo 11 Constitucional exige para todos los actos de molestia que la autoridad cause a un particular.

El análisis que el Tribunal Fiscal de la Federación hace al examinar los puntos de controversia debe contener una relación de los hechos que constituyen la litis, de las consideraciones sobre el valor de todas y cada una de las pruebas ofrecidas y rendidas estimadas aisladamente o en su conjunto, analizando lógicamente y jurídicamente con toda accesoriamente los puntos controvertidos de la resolución cuya nulidad se demanda, estudiando si fue dictada aplicando exactamente o no la ley ordinaria y exponiendo las pretensiones del actor y los puntos de vista de la autoridad o autoridades demandadas.

Cuidará el Tribunal de cumplir con los requisitos a que obliga la Constitución en sus artículos 14 y 16. Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad Fiscal.

No siempre es necesario que la sentencia determine bases conforme a las cuales debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal, ya que en numerosas ocasiones la inexistencia de la declaración de nulidad produce o es de efectos absolutos, o sea que no permite actuación ulterior alguna de la autoridad demandada. (39)

La sentencia definitiva podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar la nulidad de la resolución impugnada o declarar la nulidad de la resolución --

impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar -- un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución -- cuando se esté en algunos casos de los supuestos de omisión de requisitos formales, vicios del procedimiento que afectan las defensas del particular y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

f) Formación de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación será establecida por la Sala Superior y será obligatoria para la misma y para las salas regionales y sólo la Sala Superior podrá variarla.

De acuerdo al artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, la jurisprudencia se forma en los siguientes -- casos: al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los magistrados que integran la Sala Superior; si al resolver el recurso de queja interpues

to en contra de una sentencia de la sala regional, la Sala Superior decide modificarla; cuando la Sala Superior haya dictado en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los magistrados; en estos casos, el magistrado instructor propondrá a la Sala Superior, la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se aprueben. Una vez aprobados, ordenarán su publicación en la Revista del Tribunal.

g) Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación procederá ante la sala regional en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admita o deseche la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponde.

Interpuesto el recurso de reclamación, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Quando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte.

## h) Recurso de queja.

Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro -- de los quince días siguientes en que surta efectos la notificación respectiva.

Ahora bien, la queja tiene como característica especial de que sólo la Sala Superior puede revisar el fallo de la Sala Regional a la luz de las violaciones de jurisprudencia, es un recurso que tiene finalidades discímbolas.

Para que el recurso proceda es indispensable la violación de la jurisprudencia del Tribunal, las resoluciones que no lleven implícitamente esa desobediencia deben reclamarse en el juicio de amparo directo, ya que como sentencia definitiva que es del Tribunal Fiscal de la Federación, es mediante el recurso de amparo directo, que debe combatirse conforme a la Ley de Amparo.

Es de recomendar a quien interponga el recurso de queja invoque en el escrito de interposición, la jurisprudencia violada, a fin de que la Sala Superior tenga a mano los elementos necesarios para resolver el recurso en cuestión; al efecto, es necesario señalar la fecha de la jurisprudencia, el contenido de la misma y los argumentos para demostrar la violación cometida por la sala.

La sala regional turnará el escrito al presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar las quejas notorialmente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho -- convenga; transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aún cuando no se haya desahogado el traslado

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

97

y se turnará al magistrado que se hubiese designado como - instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día - en que haya recibido el expediente del juicio. La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de que considere deba subsistir por otros motivos legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

Contra resoluciones de la Sala Superior declarando infundado el recurso de queja, el particular puede interponer el juicio de amparo indirecto contra la misma ante el - Juzgado de Distrito en Materia Administrativa respectiva.

### i) Recurso de revisión.

Las resoluciones dictadas por las Salas Regionales que decreten o nieguen sobresseimiento y las sentencias de - definitivas, serán recurribles por las superioridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y tras - cendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a - que el asunto corresponda.

También serán recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales a las cometidas - durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

De acuerdo a los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, este recurso deberá ser interpuesto - precisamente en escrito dirigido al Presidente del Tribunal dentro de un plazo de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna; el escrito será firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o por los directores

o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlo.

Al recibirse el recurso se designará al magistrado-instructor, el que admitirá el recurso, si procede, y mandará a correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días, para que exponga lo que a su derecho convenga; vencido dicho término el magistrado instructor, dentro del plazo de un mes formulará el proyecto de resolución que se someterá a la Sala Superior.

Contra las resoluciones del recurso anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado y, en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo.

En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trata, si el valor del negocio excede de un millón de pesos se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del mismo.

El recurso de revisión fiscal se sujetará a la tramitación que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales fija para la revisión en amparo directo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará previamente al estudio de fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si a su juicio dichos requisitos no estuvieron satisfechos, desechará el recurso. (40)

CAPITULO V

- CAUSAS Y EFECTOS DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.

a) Definición del Juicio de Amparo.

El amparo es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que viole (frac. I del art. 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (frac. II y III del artículo 103 de la Constitución) y que protege toda la Constitución así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. Es un juicio de control de la constitucionalidad de todo acto de autoridad.

Por lo anterior, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley Secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. Es un juicio de control de la constitucionalidad de todo acto de autoridad.

Por lo anterior, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la Ley Secundaria, preservando bajo este concepto de manera extraordinaria y definitiva todo el derecho positivo.

El amparo se substancia en un procedimiento muy jurisdiccional o contencioso, promovido por el gobernado (Procedencia subjetiva) particular y específico que se siente agraviado por cualquier acto de autoridad (Procedencia objetiva) que origine la contravención o alguna garantía --

constitucional (Control Constitucional) o de la Legislación secundaria en general (Control de Legalidad) o la transgresión a la esfera de competencia entre la Federación y los Estados. (41)

b) Alcance de protección del juicio de Garantía.

La extensión del juicio de amparo se fija en razón directa del alcance propio de las garantías del gobernado y de la posición jurídica de éste en cuanto a aspecto de inafectabilidad constitucional por las autoridades federales o locales en sus respectivos casos.

En nuestro régimen constitucional procede el amparo en los tres casos previstos en las fracciones que integran el artículo 103 constitucional.

FRAC. I. Contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales;

FRAC. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;

FRAC. III. Por leyes o actos de la autoridad de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Al analizar los últimos párrafos del artículo 14 de la Constitución vigente que respectivamente se contraen a los negocios penales y civiles dentro de los que por analogía pueden incluirse los administrativos, mercantiles y del trabajo, para los efectos a que alude el propio precepto, tal como lo hace la Ley Reglamentaria actual de los artículos 103 y 107 constitucionales, se llega a la conclusión de que el objeto tutelar del juicio de amparo no sólo se refiere a los veintinueve primeros artículos de la Ley Fundamental, de acuerdo con la fracción I del artículo 132, sino que se hace extensivo a las legislaciones secundarias, circunstancia que revela a dicho juicio como medio extraordinario de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

control de legalidad.

Artículo 14 Constitucional: 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 de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación-jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de Derecho.

Observando los últimos párrafos del artículo 14 constitucional, afirmamos que quedan bajo la protección de los Tribunales Federales y en especial de la Suprema Corte, gran número de leyes ordinarias o secundarias. Esta aseveración principalmente en lo que se refiere a la circunstancia de que hicimos extensivo el contenido del último párrafo del artículo 14 a las disposiciones de carácter administrativo, mercantil y del trabajo viene a estar corroborada por los preceptos relativos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales o la Ley de Amparo.

En efecto, el artículo 114 del ordenamiento citado en su fracción II establece que es procedente el juicio de amparo ante los Juzgados de Distrito contra actos de Autoridad distinta de los Tribunales Judiciales y que cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio ante dichas autoridades, (como sucede en general-

con todos los negocios contenciosos-administrativos) el amparo sólo podrá promoverse contra resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de éstas últimas hubiera quedado sin defensa el quejoso, o privado de los derechos que la misma ley de la materia le concede. Como se ve el control constitucional ejercido por los jueces de Distrito se contrae a proteger al agraviado contra actos de cualquier autoridad administrativa, por violaciones cometidas a las leyes también administrativas, es decir, a las que aplica primordialmente. En consecuencia, a través de la procedencia en el amparo en este caso, los juzgados de Distrito, y en última instancia la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito mediante el recurso de revisión, tutelan los ordenamientos administrativos a virtud de las contravenciones realizadas contra el último párrafo del artículo 14 de la constitución. (42)

c) Procedencia del amparo indirecto, análisis del artículo 114 de la Ley de Amparo.

El amparo es un proceso o juicio unitario, que se desenvuelve en dos procedimientos: el indirecto y el directo.

El amparo indirecto es un juicio de garantías de que conoce un juez de Distrito en primera instancia y la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito en segunda instancia mediante el recurso de revisión. El amparo directo es el juicio que se promueve directamente ante la Suprema Corte o ante dichos Tribunales.

El desarrollo del presente capítulo lo vamos a concretizar al estudio del amparo indirecto en cuanto a su aspecto o naturaleza principal o de fondo.

La finalidad de los amparos indirectos consiste:

En estudiar la pureza procesal de la resolución impugnada y una vez constatada ésta, como supuesto previo y necesario, se estudian los agravios de fondo, sustituyéndose los órganos revisores al Juez de Distrito en el fallo — substancial del juicio de amparo, modificando, revocando o confirmando la sentencia impugnada. Si bien es cierto que los puntos finales de las consabidas relaciones procesales en el juicio de amparo indirecto pueden coincidir y de hecho coinciden en la mayoría de los casos, coincidencia que se revela en el análogo examen que hacen tanto la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito como el Juez de Distrito. También es verdad que en términos estrictos — difieren por las razones indicadas en cuanto que el vínculo jurisdiccional existente entre la Suprema Corte o los citados Tribunales con motivo de la interposición del recurso — de revisión, tiene como finalidad presupuestal previa a dicho examen, establecer la pureza procesal de la primera instancia.

El artículo 107, fracciones V, VI, VII, de la Constitución, que delimita la competencia en materia de amparo entre los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte; no sólo es importante para fijar la competencia entre los citados órganos del Poder Judicial de la Federación, sino de gran trascendencia, ya que sobre él también descansa la procedencia del amparo indirecto y del directo.

El artículo 114 de la Ley de Amparo, establece los casos de procedencia del juicio indirecto de garantías.

"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

FRAC. I.— Contra leyes que, por su sola expedición causen perjuicios al quejoso".

La prescripción de la cual deriva la fracción I -- del artículo 114 de la Ley de Amparo, está implicada en la fracción VII del artículo 107 de la Ley suprema, al consignar la competencia de los Jueces de Distrito en el conocimiento del juicio de amparo.

El caso de procedencia del juicio indirecto de garantías a que se contrae la disposición legal invocada ha sido corroborado por la jurisprudencia de la Suprema Corte.

"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

FRAC. II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo"

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio ante dichas autoridades, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución o durante el procedimiento, si por virtud de éstos últimos hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la misma ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por personas extrañas a la controversia. El criterio que sirve de base a esta disposición para imputar la competencia a los Jueces de Distrito, consiste en la naturaleza formal de las autoridades contra cuyos actos se enderece el amparo, o sea en los casos de que éstas sean diversas de las judiciales o de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En síntesis, la procedencia del amparo directo en el caso que contempla la fracción II del artículo 114, comprende los siguientes supuestos:

a) Cuando se reclamen actos aislados o no procesales provenientes de autoridades distintas de las judiciales, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o del Tribunal de

Arbitraje (Autoridades administrativas y legislativas).

b) Cuando se ataquen en vía de amparo actos dentro de un procedimiento que en forma judicial se siga ante autoridades administrativas, debiéndose impugnar las violaciones que produzcan, al ejercitarse la acción constitucional contra la resolución definitiva que a dicho procedimiento - recaiga, salvo que tales actos afecten a personas ajenas al citado procedimiento en cuyo caso son impugnables en sí mismos por el tercero afectado.

c) Cuando se reclame la resolución definitiva pronunciada en dicho procedimiento por una autoridad administrativa, combatiendo violaciones cometidas en la misma.

FRAC. III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia-- ha sentado jurisprudencia en el sentido de que "por juicio para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva".

De acuerdo con esta consideración Jurisprudencial, - el amparo indirecto procedería sólo contra los actos emanados de una autoridad judicial que se realicen con posterioridad al acto o momento en que se consume la ejecución de la sentencia definitiva. Por ende, no serían materia de dicho amparo aquellos actos en que convierta la ejecución de dicha resolución, puesto que, según el criterio de la Corte forman parte del juicio.

Debe observarse que la procedencia del amparo indirecto en el caso que tratamos, la extiende la fracción III-

del artículo 114 de la Ley a los actos que se ejecuten -- fuera de juicio o después de concluído, en lo que concierne a juicios y seguidos ante Tribunales del Trabajo o Administrativos propiamente dichos.

FRAC. IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

Interpretando literalmente esta disposición legal, se concluye que el factor determinante de la impugnabilidad en vía de amparo de una resolución que se dicte dentro de juicio, sin que el agraviado deba esperar a que en éste se pronuncie el fallo definitivo, consiste en la irreparabilidad material que su ejecución pueda tener "sobre las personas o cosas". En otras palabras, de acuerdo con los términos en que está concebida la fracción IV del artículo 114, el amparo indirecto es procedente para evitar que por un acto judicial se produzcan situaciones físicamente irreparables para las partes o para los bienes materia de la controversia pues no es otro el sentido que debe atribuirse al texto de la prevención legal respectiva. Estimamos que si se toma en un sentido estricto y literal el concepto de "actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación", de que habla la fracción IV del artículo 114, la disposición relativa se aplicaría muy excepcionalmente en la práctica, por ser casi todos los actos procesales dentro del juicio, reparables jurídicamente y materialmente, tanto por medio de las defensas legales pertinentes, cuanto en la propia resolución definitiva, por su parte, es atacable en vía de amparo.

En los casos en que un acto dentro de juicio tenga una ejecución que sea de imposible reparación el amparo indirecto que contra él se enderece, necesariamente debe te -

ner efectos preventivos para impedir dicha ejecución, pues de lo contrario, consumada ésta la acción constitucional sería improcedente, por la imposibilidad de que se realizara su objetivo, consistente en volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.

FRAC. V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercera.

El tercero extraño a un juicio es aquella persona moral o física distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila. Por lo tanto, la idea de "tercero extraño" es opuesta a la de "parte" procesal. Desde luego, los causahabientes de alguna de las partes en un juicio no deben reputarse como terceros extraños a éste, por lo que contra los actos que en el procedimiento respectivo se realicen, no pueden interponer el amparo indirecto con fundamento en la disposición legal que comentamos a no ser que dichos actos revistan el carácter de "actos de imposible reparación".

Según lo ha establecido la Suprema Corte debe considerarse "tercero extraño a un juicio" el sujeto demandado que no hubiere sido legalmente emplazado para contestar la demanda y que por tal motivo, no se haya apersonado por modo absoluto en él.

La fracción V del artículo 114 consagra, por lo que atañe a los terceros extraños a un juicio, como titulares de la acción de amparo directo, el principio de definitividad del juicio de garantías, puesto que establece la obligación de que el interesado agote los recursos o medios de

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

108

defensa ordinarios pertinentes para atacar el acto procesal que lo agravie, antes de acudir a la vía constitucional.

La posibilidad de que el tercero extraño interponga tales recursos o medios de defensa ordinarios de insólito, ya que, generalmente las leyes adjetivas sólo conceden la legitimación procesal respectiva a las partes en un juicio, vedándola a toda persona que no es tal.

Sin embargo, pese a dicha prevención legal la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido claramente que el tercero extraño en un juicio, cuyos intereses jurídicos o derechos se afecten por un acto que se realice en él, no está obligado a promover ningún recurso o medio de defensa legal.

Ahora bien, contra actos que se traduzcan en un secuestro judicial o administrativo de bienes generalmente las normas procesales correspondientes proceden en favor del tercero afectado por tales actos, un medio ordinario de defensa, cuál es la tercería excluyente de dominio o de preferencia en sus respectivos casos. Por disposición expresa de la fracción V del artículo 114 de la Ley de Amparo, se exime de la obligación de promover el juicio de tercería al tercero extraño antes de entablar la acción constitucional contra el acto judicial o post-judicial o administrativo que lo afecte.

FRAC. VI.- Contra leyes o actos de la autoridad Federal o de los Estados, en los casos que las fracciones II y III del artículo primero de esta Ley. Este precepto es el reglamento de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que consignan la procedencia constitucional del juicio de amparo por invasión de soberanía. Como advertimos anteriormente, el quejoso en este caso no es el Estado o la Federación cuyas órbitas de competencia se vean vulneradas recíprocamente, sino el individuo, la persona -

moral o física a quien se le infiere un agravio por medio-- de esa vulneración de competencia, adoptando la acción cons-- titucional respectiva la forma procesal de amparo directo -- ante un Juez de Distrito. En cambio cuando no es el particu-- lar agraviado quien ataca el acto en que se hubiere traduci-- do la invasión específica del sistema de competencias entre las autoridades federales y locales, sino la Federación o -- un Estado lo que como entidades políticas impugnan la actua-- ción lesiva de su competencia respectiva, el medio corres-- pondiente no es el juicio de amparo, sin una acción sui-gé-- neris de la que conoce la Suprema Corte en Tribunal en Ple-- no, de acuerdo con lo establecido por la fracción II del -- artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Fe-- deración. Por consiguiente, la fracción VI del artículo 114 de la Ley de Amparo se contrae al caso en que es el parti-- cular quien mediante el juicio de amparo impugna la Ley o -- el acto en que se haya traducido la invasión de soberanías-- entre las autoridades federales y las locales. (43)

## CONCLUSIONES

I.- Es necesario que se analice el conflicto surgido entre la Administración Pública y el sujeto del crédito-fiscal, a fin de determinar con precisión si el recurso administrativo, denominado contencioso administrativo resuelve el problema.

II.- Es necesario difundir por medio de publicaciones, informes conferencias o boletines, los principios fundamentales, los conceptos primarios y las Instituciones -- Fiscales básicas a fin de que el sujeto tributario conozca sus derechos, obligaciones y todo lo relacionado con los juicios contenciosos administrativos.

III.- Es necesario analizar si el juicio de nulidad viene a ser un control de legalidad, de los actos de la Administración Pública, a fin de evitar que los mismos lesionen los derechos de los contribuyentes.

IV.- Es necesario determinar con precisión si el -- Tribunal Fiscal de la Federación, es un medio por el cual -- el poder ejecutivo provee la exigencia de legalidad de los actos fiscales y si dota a los contribuyentes de un mejor -- medio de defensa ante la Administración Pública.

V.- Es necesario que se precise en la regulación -- si las causas de improcedencia son limitativas y si no existen mas causales ante el Tribunal Fiscal de la Federación -- que las señaladas en el Código Fiscal.

VI.- Es necesario que se regule con mejor amplitud el recurso de queja en materia tributaria, porque en la actualidad la regulación de dicho recurso es absoluta.

VII.- Es necesario que la legislación determine, -- que en los juicios de nulidad los hechos sean expuestos con

claridad y precisión que los fundamentos legales deban indicar en forma expresa los conceptos de anulación para demostrar la ilegalidad del acto o resolución combatida, a fin de evitar que las demandas sean desechadas.

VIII.- Debe determinarse en la legislación tributaria que cuando exista una resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual no se entre al estudio del fondo del negocio y por tanto se deje sin declarar la anulación o validez de un procedimiento administrativo, quedando en estado de indefensión los sujetos pasivos, debe tomarse en cuenta que un juicio de amparo debe tramitarse ante Juez de Distrito en Materia Administrativa por tratarse en el caso de una sentencia definitiva del fondo.

IX.- Debe llenarse en la Legislación Tributaria la Laguna que existe en el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto al nombramiento de los magistrados que integran dicho Tribunal, ya que los mismos deben ser competencia exclusiva del Ejecutivo Federal y del pleno del Tribunal Fiscal sin intervención del Secretario.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) S. MORIENHOFF MIGUEL, Tratado de Derecho Administrativo. T. 1 pag. 133.
- (2) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, T1, 8a. edición, México, 1977, pag. 61.
- (3) Ob. citada pags. 62 al 64.
- (4) GARRIDO FALLA FERNANDO, Tratado de Derecho Administra - tivo T. 1, pag. 10.
- (5) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, T1, 8a. edición, México, 1977, pag. 65.
- (6) DEL RIO GONZALEZ MANUEL, compendio de Derecho Adminis - trativo, 1a. edición, México, 1981, pag. 75 al 85.
- (7) ob. citada, pags. 72 al 75.
- (8) Loc. cit. pags. 79 al 84.
- (9) Idem. pag. 85.
- (10) CARRILLO FLORES ANTONIO, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. edición pag. 102 y 103.
- (11) ROCCO ALFREDO, La Sentencia Civil, Traducción al Español de Felipe J. Tena, Pags. 105 al 107.
- (12) ACOSTA ROMERO MANUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, México 1979, pags. 251 al 267.
- (13) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México 1977, pags. 14 y 15.

- (14) CARRILLO FLORES ANTONIO, La Justicia Federal y La Administración Pública, México 1973, pags. 75 y 76.
- (15) ob. cit., pags. 80 y 81.
- (16) ESCOLA HECTOR JORGE, Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, pag. 235 al 285, Méx. 1967.
- (17) BASSOLS NARCISO, La Nueva Ley Agraria, México, 1927, pág. 81.
- (18) ob. cit. pag. 82.
- (19) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México 1977, pág. 101 al 105.
- (20) DEL RIO GONZALEZ MANUEL, Compendio de Derecho Administrativo, la edición, México 1981, pag. 111 al 113.
- (21) ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, edición Porrúa, México 1979, pags. 325 y 326.
- (22) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México 1977, pags. 26 al 27.
- (23) TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, México 1972, pags. 247 y 248.
- (24) FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México 1977, pag. 460.
- (25) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, México 1977, pags. 501 al 503.
- (26) PALLARES EDUARDO, Derecho Procesal Civil, México 1971, pag. 72.

- (27) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, quinto número extraordinario, México 1971, pag. 12 y 13.
- (28) FRAGA GABIND, Derecho Administrativo, México 1977, pags. 476 y 477.
- (29) Revista del Tribunal de la Federación, quinto número extraordinario, México 1971, pags. 12, 12 y 15.
- (30) Apuntes del Seminario del Sistema Tributario Mexicano, impartido por el Dr. EFREN DE LA CRUZ VAZQUEZ.
- (31) Código Fiscal de la Federación, México 1966.
- (32) Código Fiscal de la Federación, del 1o. de abril de 1967 al 31 de diciembre de 1982.
- (33) Código Fiscal de la Federación, México 1982, 1983 y 1984.
- (34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- (35) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1982.
- (36) FRAGA GABIND, Derecho Administrativo, México 1977, pag. 480.
- (37) SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, México 1977, pag. 543.
- (38) Código Fiscal de la Federación, México 1983, pag. 543.
- (39) Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, de mayo a septiembre de 1982, pags. 37 al 57.

- (40) Código Fiscal de la Federación, México 1983, pag. 129.
- (41) BURGOA IGNACIO, El Juicio de Amparo, México, 1982, pags. 167 al 169.
- (42) Ob. Cit. pags. 243 al 246.
- (43) Ibidem, pags. 583 al 594.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- BASSOL NARCISO, La Nueva Ley Agraria, México 1927.
- CALASI JOSE, Derecho Administrativo, Vol, I, Ediciones --- depalma, Buenos Aires, 1981.
- CARRILLO FLORES ANTONIO, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2a. Edición, Editorial Porrúa, -- México 1973.
- CELIS FLORES JULIA GABRIELA, Tesis Profesional, Los Recursos Administrativos en Contra de Revisión de la S.H.C. P. Escuela Bancaria y Comercial, México 1982.
- DIEZ MANUEL MARIA, Derecho Administrativo, 2a. Edición, -- Buenos Aires, 1980.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, Derecho Financiero Mexicano, XII Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- DEL REIO GONZALEZ MANUEL, Compendio de Derecho Administrativo, 1a. Edición, Cárdenas Editores, México 1981.
- FLORES ZAVALA ERNESTO, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, XXIII Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, XV Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977,
- GARRIDO FALLA FERNANDO, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ediciones Madrid, 1958.

- GARCIA DOMINGUEZ MIGUEL ANGEL, Teoría de la Infracción Fiscal, 1a. Edición, Cárdenas Editores, México, 1982.
- HUMPREY SALINAS ARTURO, Formularios de Instancias, Defensas, Recursos y Juicios de Indole Fiscal, Editorial Themis, México 1980.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México 1983.
- MORIENNHOF MIGUEL S, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I.
- PALLARES EDUARDO, Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971.
- ROCCO ALFREDO, La Sentencia Civil, Traducción al Español, de Felipe J. Tena, México 1983.
- SANCHEZ LEON GREGORIO, Derecho Fiscal Mexicano, Sexta Edición, Cárdenas Editores, México 1983.
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977.
- TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, XI Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1972.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, quinto número extraordinario, México 1971.
- Apuntes del Seminario del Sistema Tributario Mexicano, impartido por el Dr. EFREN DE LA CRUZ VAZQUEZ.
- Código Fiscal de la Federación, Edición Porrúa, S.A., México 1966.

Código Fiscal de la Federación, Edición Porrúa, S.A., México 1981.

Código Fiscal de la Federación, Edición Porrúa, S.A., México 1982, 1983 y 1984.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, año VI, número 15, mayo - septiembre de 1982.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

ESCOLA HECTOR JORGE; Tratado Teórico-Práctico de los Recursos Administrativos, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1967.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL, GONGORA PIMENTEL GENARO DAVID, La - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación - Jurisprudencia - Doctrina, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

Ley de Expropiación, Diario Oficial de 25 de Nov. de 1936.