

*Donación*  
*Dr. Enrique Petracchi*

ALFONSO NAVA NEGRETE

# DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

PROLOGO

POR EL DR.

ANDRES SERRA ROJAS

DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
ADMINISTRATIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO



EDITORIAL PORRUA, S. A.  
AV. REPUBLICA ARGENTINA, 15  
MEXICO, 1959

# INDICE

	Pág.
PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCIÓN.....	21

## TITULO PRIMERO

### REGIMEN ADMINISTRATIVO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### CAPÍTULO I

#### MEDIOS DE CONTROL DE LA JURISDICCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

- A. *El Estado de Derecho y la Administración.* 1. Noción de estado de Derecho. 2. Su aplicación en la función legislativa. 3. Su aplicación en la función judicial. 4. Su aplicación en la función administrativa. 31
- B. *Control Jurídico de la Actividad Administrativa.* 1. De orden legislativo. 2. De orden administrativo. a) Auto-tutela de la Administración Pública. b) Procedimiento de oposición. Su naturaleza y su función. c) Recursos administrativos. d) Concepto. b') Elementos. c') Análisis. 39

#### CAPÍTULO II

#### RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- A. *Naturaleza de los Recursos Administrativos.* 1. Proceso y Procedimiento. 2. Proceso y Procedimiento Administrativos. 3. Procedimiento Administrativo. a) Procedimiento de producción de los actos administrativos. d) Sigilo, rapidez, términos, adherencia, pruebas. b) Procedimiento de impugnación de los actos administrativos. d) ¿Es un proceso? Sus caracteres. Reglas comunes. b') El recurso administrativo y otras figuras jurídicas: denuncia, acción popular, reclamación jerárquica, recurso jerárquico impropio. c') Derecho de petición. . . . . 67
- B. *Clasificación de los Recursos Administrativos.* 1. Recurso de Reconsideración y Recurso de Revisión. a) Otras denominaciones. b) Obser-

vaciones. 2. Noción de los Recursos de Reconsideración y de Revisión.	Pág.
a) Efectos. b) Nuestro Derecho.....	103

## TITULO SEGUNDO

### REGIMEN JURISDICCIONAL DE CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### CAPÍTULO I

#### PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A. <i>Concepto</i> . 1. Diversas expresiones usadas como sinónimas. 2. Su contenido.....	109
B. <i>Naturaleza</i> . 1. Administrativa o sustantiva. a) Contienda administrativa. 2. Procesal o adjetiva. a) Acción o pretensión procesal. b) Recurso procesal. c) Proceso. d) Institución procesal administrativa. 3. Noción.	111
C. <i>El Contencioso Administrativo y el Judicial</i> . 1. Proceso Civil y Proceso Administrativo. a) Diferencias.....	116
D. <i>Elementos</i> . 1. Sujetos. a) Administración Pública. d) Organismos descentralizados. Noción. Régimen jurídico. Derecho Francés. b) Establecimientos Públicos. Noción. Régimen Jurídico. Derecho Francés. Derecho Mexicano. c) Comisiones autónomas. Noción. Régimen Jurídico. Derecho Norteamericano. Derecho Mexicano. d) Resumen..	118
2. <i>Contienda Administrativa</i> . a) Causa de la Contienda. El acto administrativo. d) Caracteres del acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa: 1) Existencia previa del acto. 2) Que haya causado estado el acto. Sistema rígido. Sistema flexible. 3) Naturaleza de los actos sujetos al control jurisdiccional. Actos judiciales, legislativos, diplomáticos, políticos. Actos discrecionales. Sistemas: a'') De cláusula general. b'') Enumerativo taxativo. c'') Enumerativo enunciativo. d'') Combinado. e'') Crítica. 4) Violador de los derechos e intereses legales de los administrativos.....	149
3. <i>Organo Jurisdiccional</i> . a) Estructuración. a') Noción. b') Justificación. c') Nuestra opinión.....	163
b) <i>Sistema Francés</i> . d) Principios generales. 1) Separación de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción ordinaria: a'') Separación de autoridades administrativas y autoridades judiciales. b'') Tribunales administrativos y tribunales judiciales. c'') Conflictos de atribución. Tribunal de Conflictos. Justicia retenida. Justicia delegada. Régimen actual. Competencia. Conflictos positivos y conflictos negativos. 2) Separación de la jurisdicción administrativa y de la administración activa: a'') Proyecto para crear un tribunal administrativo (constituyente francés de 1790). Ministro-juez. b'') Constitución del 12 frimario año VIII. Ley del 28 pluvioso año VIII. Jurisdicción retenida, Jurisdicción delegada. Ley del 24 de mayo de 1872. Excepciones....	168

b) <i>Tribunales</i> . 1) Su justificación. Su situación.....	185
a'') <i>Consejo de Estado</i> . a'') Organo de consulta en materia legislativa y en materia administrativa. b'') Organo resolutor de la materia contenciosa administrativa. 1. Año VIII a la ley del 24 de mayo de 1872. Justicia retenida. Régimen legal. 2. Ley del 24 de mayo de 1872 a Ordenanza del 31 de julio de 1945: a) Organización general. Asamblea general. Asamblea General y Secciones. b) Organización para el Contencioso. Asamblea Pública del Consejo. Sección Ordinaria. Sección especial del Contencioso (órganos resolutores). Comités de Instrucción. Ministerio Público. 3. Ordenanza de 31 de julio de 1945 a Reformas. Situación actual: a) Composición. Personal. Organos. Asamblea General: administrativa y plenaria del contencioso. Secciones: administrativas y del contencioso. Dos Secciones o Comisión. Comisión Permanente. b) Secciones. Secciones administrativas, órganos de consulta: Sección del Interior, Sección de las Finanzas, Sección de las Obras Públicas y Sección Social. Competencia. c) Asamblea General (órgano de consulta en materia administrativa). Organización. Competencia. d) Reunión de Secciones (órgano de consulta en materia administrativa). Dos Secciones o una Comisión de Secciones. Integración. e) Comisión Permanente. Organización. Competencia (Art. 25 de la Ord. 31 julio 1945). f) Sección del Contencioso. Composición. Subsecciones. Composición. Organos que resuelven el contencioso: sección del contencioso, cada subsección y dos subsecciones. Organización de cada órgano resolutor. Su competencia. g) Asamblea Plenaria del Contencioso. Organización. Competencia.....	191
b'') <i>Consejos de Prefectura Interdepartamentales</i> . (Decreto-Ley 6 sept. 1926). Organización. Competencia: facultades administrativas y resolutivas. Organo delegado (Art. 8 Decreto-Ley 6 sept. 1926). Su formación y constitución.....	208
c'') <i>Tribunales Administrativos de Ultramar</i> . a'') Su composición. Su competencia.....	212
d'') <i>Tribunales Administrativos de Alsacia y de Lorena</i> .....	213
c) <i>Competencia</i> . 1) Tribunales administrativos y Tribunales judiciales frente a la materia contenciosa administrativa: a'') Leyes revolucionarias. Propositiones de la Doctrina. Ley de 24 de mayo de 1872. Laferriere. Actos de autoridad y actos de gestión. Contencioso administrativo por naturaleza. Contencioso administrativo por determinación de la ley. El Consejo de Estado. Appleton. El Servicio Público. Romieu. b'') Soluciones dadas por la ley. Año 1790. Año VIII. Ley 24 de mayo de 1872. Ordenanza de 31 de julio de 1945. Decreto reformador de 30 de septiembre de 1953. Tribunales administrativos (antiguos consejos de prefectura). Jueces de derecho común.....	213
d'') <i>Procedimiento</i> . 1) Recursos. Recursos de Plena Jurisdicción. Recurso por Exceso de Poder. Recurso de Interpretación. Recurso de Represión.....	220
a'') <i>Recurso de Plena Jurisdicción y Recurso por Exceso de Poder</i> . Su dife-	

	Pág.
renciación. Contencioso subjetivo y contencioso objetivo. Contencioso de anulación. Derecho subjetivo violado e interés lesionado.....	220
b") <i>Recurso de Plena Jurisdicción</i> . Antecedentes. Naturaleza. Recurso ordinario. Art. 9 de la Ley de 24 de mayo de 1872. Berthélemy. Contencioso de fondo. Juez de plena jurisdicción competente.....	222
c") <i>Recurso por Exceso de Poder</i> . Recurso legal. Su desarrollo. La jurisprudencia del Consejo de Estado. Su naturaleza jurisdiccional. Ley del 24 de mayo de 1872. Su carácter objetivo. Casos de anulación por exceso de poder: a") Incompetencia. Su antecedente en la Ley 7-14 de octubre de 1790. Noción. Usurpación de poder. Invasión de atribuciones o funciones. Modalidades. Excepciones. Suplencia y delegación. Funcionarios de facto. b") Violación de las Formas. Su antecedente. Noción. Condiciones del vicio para que produzca la anulación. c") Desvío de Poder ( <i>détournement de pouvoir</i> ). Noción. La ley y el interés general. Su contenido. La discrecionalidad administrativa. Su prueba. d") Violación de la Ley. "Violación de la Ley y de los derechos adquiridos." Decreto de 2 de noviembre de 1864. ¿Qué se entiende por violación de la ley? Legalidad del objeto y de los motivos del acto. e") Condiciones de admisibilidad del recurso ante el Consejo de Estado. Capacidad procesal. Interés en el autor del recurso. Naturaleza del acto. Presupuestos procesales. Ausencia de un recurso paralelo. Efectos de su incumplimiento.....	223
2) <i>Secuela Procesal</i> . Régimen legal. Caracteres generales. Decisión Preable. Obligatoriedad del ministerio de abogado. Presupuestos procesales de la acción. Papel timbrado. Audiencias públicas. Sentencia. Cosa Juzgada. Recursos.....	241
3) <i>Crítica al Sistema</i> .....	245
c) <i>Sistema Angloamericano, Judicial</i> . a) Inglaterra. Antes de 1873. Después de 1873. 1) Antes de 1873. Tribunales de 1ª instancia: Poder Judicial. Tribunales especiales. Tribunales de 2ª instancia. Tribunales de última instancia. 2) Tribunales competentes para la materia contenciosa administrativa. 3) Después de 1873. Leyes de la Judicatura. la Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelación. Sala de la Corte del Rey. Tribunales de la 1ª instancia y 2ª instancia. Tribunales de última instancia: Cámara de los Lores y Comité Judicial del Consejo Privado del Rey. 4) Tribunales administrativos. Proyectos. Lascki. 5) Procedimiento. Las partes. Objeto del proceso. Vías o recursos. Fases del procedimiento: previa, juicio, sentencia. La "rule nisi", la "rule absolute". La oralidad. Efectos de las sentencias. 6) Crítica. Lascki.....	246
b") <i>Estados Unidos</i> . 1) Poder Judicial. Jurisdicciones Constitucionales. 2) Organismos administrativos jurisdiccionales. 3) Tribunales especiales. 4) Tribunal Administrativo. Proyecto. 5) Procedimiento. Crítica..	253
4. <i>Procedimiento</i> .....	258

## CAPÍTULO II

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

	Pág.
A. <i>Historia</i> .....	260
1. <i>Epoca Colonial</i> . Emancipación de México (1808-1821). La Constitución de Cádiz. Elementos Constitucionales de López Rayón. Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón. Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814. Independencia de México. Bases Constitucionales (1822). Reglamento Político Provisional del Imperio (1923). Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (proyecto). Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de octubre de 1824....	262
2. Bases para la Nueva Constitución de 15 de diciembre de 1835 (el contencioso fiscal). Constitución de las Siete Leyes de 1836 (contencioso administrativo y contencioso fiscal). Ley de 20 de enero de 1837 (contencioso fiscal). Ley de 20 de noviembre de 1838. Proyecto de Reforma Centralista de 31 de julio de 1840 (contencioso fiscal). Voto de José Fernando Ramírez (control de constitucionalidad). Proyecto de Constitución de 1842: el de la Mayoría y el de la Minoría (posibilidad legal de crear tribunales administrativos; control de constitucionalidad). Bases de organización política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843 o Bases Orgánicas de 1843. Acta de Reformas de 1847 (Voto particular de Mariano Otero).....	268
3. " <i>Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución</i> " de abril de 1853 ( <i>Consejo de Estado</i> ). Don Teodosio Lares. Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su Reglamento, ambos de 25 de mayo de 1853. Consejo de Estado. Justicia retenida. Reglamento del Consejo de Estado de 17 de junio de 1853. Funciones del Consejo de Estado. Ley Orgánica de los jueces y tribunales de hacienda de 20 de septiembre de 1853. Jueces de hacienda. Tribunales superiores de hacienda. Suprema Corte de Justicia. Cruzado. Ley de 21 de noviembre de 1855. Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856.....	277
4. <i>Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857</i> . Texto del Proyecto. Texto aprobado. Artículo 97 de la Constitución. Reforma a la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 de 29 de mayo de 1884. Opinión de la Doctrina. Manuel Cruzado. Ignacio L. Vallarta. José Algara. Jacinto Pallares. Circular de 13 de enero de 1869. Resultado de la Constitución de 1857 en el campo de la justicia administrativa. Cruzado. Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano (1906). Plan de San Luis (1910).	282
B. <i>Situación Actual</i> . 1. Constitución de 1917. Congreso Constituyente de Querétaro. Consideraciones de don Venustiano Carranza a su proyecto de Constitución reformada. Proyecto de Constitución del Primer	

	Pág.
Jefe del Ejército Constitucionalista. Artículo 97 de la Constitución de 1857 y 103 del Proyecto de la de 1917. Interpretación del artículo 104 del texto definitivo de la Constitución de 1917. Controversias del orden civil o criminal. Gabino Fraga. Antonio Carrillo Flores. Nuestra opinión. Jorge Vera Estañol.....	287
2. El contencioso administrativo (en sentido estricto). La fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 2 de noviembre de 1917 (artículo 26) y de 11 de diciembre de 1928 (artículo 40). Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 8 de agosto de 1917. El juicio de amparo y el recurso de súplica. El Recurso de Súplica. El motivo de su establecimiento. Su función. Ley de Amparo de 18 de octubre de 1919. Supresión del Recurso de Súplica. Reforma de la fracción I del artículo 104 de la Constitución, de 1934. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 29 de agosto de 1934.....	292
3. <i>Situación actual.</i> Contencioso administrativo stricto sensu y contencioso fiscal. Sistema judicialista. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de diciembre de 1935.....	296
4. <i>Contencioso Fiscal.</i> a) Antecedentes. Tradición judicialista. Escisión de lo administrativo y lo contencioso. d) Antes de 1917. Ley de 20 de enero de 1837. Decreto de 9 de abril de 1885. Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos de 12 de junio de 1891. Ley del timbre de 25 de abril de 1893. Ley de la Renta Federal del Timbre de 1º de junio de 1906.....	297
b') <i>Después de 1917.</i> Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes de 8 de abril de 1924 y de 9 de julio de 1924. El Jurado de Penas Fiscales. Imposición y revisión de multas administrativas. Decreto de 12 de mayo de 1926. Jurado de Infracciones Fiscales. Revisión de sanciones administrativas. Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta. Jurado de Revisión. Sus funciones administrativas. Artículo 590 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908. Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1926 y la vigente de 1932.....	299
c') <i>Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936.</i> .....	309
b) <i>Situación actual.</i> Ley de Justicia Fiscal y Código Fiscal de la Federación. Propósito perseguido con la Ley de Justicia Fiscal. El Tribunal Fiscal de la Federación. Su base legal y constitucional en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Su inconstitucionalidad. Reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946. Autonomía del Tribunal Fiscal. Su estructura en el Código Fiscal. Su competencia. El Pleno. La jurisprudencia fiscal. Las Salas. El artículo 160 del Código y los créditos fiscales. La materia fiscal o tributaria. La fracción VIII del artículo 160 del Código Fiscal. Depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal. Responsabilidad civil de la Administración. Cuotas del Seguro Social. Justicia Fiscal del Departa-	

	Pág.
mento del Distrito Federal. Fianzas. Competencia heterogénea del Tribunal Fiscal.....	310
c) <i>Recursos.</i> ¿El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de anulación? Jurisprudencia fiscal del Tribunal. Interpretación del artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal y del artículo 204 del Código Fiscal. Nuestra Opinión. El recurso por exceso de poder y sus categorías. El artículo 202 del Código Fiscal. Procedimiento. Un Tribunal Administrativo Federal.....	340
CONSIDERACIONES GENERALES.....	348
OBRAS CONSULTADAS.....	353