



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN

"ANALISIS JURIDICO DE LAS FACULTADES DELEGADAS
A LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES DE
LA SECRETARIA DE ECONOMIA Y CREDITO PUBLICO"

Tesis Profesional que para
obtener el Título de
Licenciado en Derecho

Presenta
MONICA GONZALEZ BERUMEN

MEXICO

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Pág.

Introducción.

C A P I T U L O I

MARCO TEORICO DE REFERENCIA.

Formas de Organización Administrativa.....	2
a) Centralización.....	5
b) Descentralización.....	17
c) Desconcentración.....	30
d) Delegación.....	38

C A P I T U L O II

LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

a) Creación. Aspectos jurisdiccionales.....	42
b) Evolución histórica.....	50
c) Naturaleza jurídica.....	60

C A P I T U L O III

FACULTADES DELEGADAS A LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES EN EL ACUERDO 101-285.

a) Competencia.....	76
1.- En razón de territorio	
2.- En razón al contribuyente	
3.- Cambio de competencia	
b) Facultades en materia de recaudación.....	82

c) Facultades en materia de fiscalización..... 87
 d) Facultades en materia de servicio y asistencia al contribuyente..... 99
 e) Facultades en materia de participación de utilidades.... 104
 f) Facultades en materia de liquidación..... 108
 g) Facultades en materia de recursos administrativos..... 116

Conclusiones..... 124

Bibliografía

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

Pese al cúmulo de energéticos, nuestro país requiere de otros recursos para hacer frente a sus necesidades, para lo cual el aparato administrativo debe entrar en una etapa de trabajo más racional, intensa y continua, con el fin de que pueda comprender, estudiar y por ende resolver los múltiples problemas que plantea nuestra sociedad.

Una de las causas que propician la Reforma Administrativa es la necesidad de acelerar el crecimiento económico del país y atender a los satisfactores mínimos de una población en crecimiento excesivo, lo que ha traído como consecuencia un gran incremento del gasto público y las constantes modificaciones impositivas que han llevado en los últimos años a una elevación impositiva de la carga fiscal tendiente a satisfacer tal aumento.

Con tal propósito, el Gobierno ha aumentado en forma muy importante la eficiencia del aparato administrativo y no

únicamente ha elevado los impuestos.

Sin embargo, el gran número de disposiciones y la com
plicación impositiva acumulada ha retardado el proceso de cam--
bio.

Surge así un reto importante a la Reforma Administratii
va en el área fiscal: el armonizar los esfuerzos de una reforma
tributaria con la evaluación del aparato administrativo que se -
requiere para llevarlo a sus últimas consecuencias.

En 1965 comenzó en nuestro país la Reforma Administrat
iva con la creación de la Comisión de Estudios Administrativos,
presidida por el Presidente de la República.

En el ámbito de la Subsecretaría de Ingresos, de la Secre
taría de Hacienda y Crédito Público, fueron tres los elemen--
tos que se manejaron desde su origen, tendientes a la consecución
de la recaudación y eficiencia:

La Reforma Fiscal,

La Administración por Funciones, y

La Descentralización Administrativa.

Aunque las dos últimas pertenecen a la Reforma Administr
ativa, se distinguen una de otra por su manejo.

A partir de 1970, la Reforma Administrativa se instala en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; dándose a la Subsecretaría de Ingresos la responsabilidad de planear y ejecutar en el menos tiempo posible, una profunda y amplia reforma administrativa que persiguiese de manera fundamental: modernizar los sistemas y procedimientos de control de la recaudación; perfeccionar la administración de los impuestos; combatir la evasión y propiciar la probidad del personal.

En lo que a esto se refiere, se puede decir que la parte más difícil consistió en propiciar las condiciones del cambio, ya que entonces las dependencias carecían de técnicas que lo hicieran posible. Un elemento fundamental lo constituyó la creación de las Unidades de Organización y Métodos, cuyo elementos: conocimientos, lenguaje y predisposición, le dieron sentido y congruencia al proceso de la Reforma. Con esto se venció el más grande obstáculo planteado para la Reforma Administrativa: la resistencia al cambio.

Hasta 1973 la Reforma Administrativa se abocó de manera primordial a la eficiencia del aparato administrativo existente en la Subsecretaría administrando por impuestos, creando con este fin un número determinado de Direcciones Generales de apoyo para darle eficiencia al conjunto.

Por otra parte, la desmedida centralización de funciones y la inadecuada organización, traen consigo una delegación restringida de facultades que trae como resultado un lento trámite de asuntos y una desvinculación administrativa con oficinas y contribuyentes regionalmente ubicados.

Por esta razón se inicia el cambio de estructuras eliminando direcciones y mandos intermedios y creando los que fueren necesarios para el proceso en desarrollo.

El tronco continúa manejado por impuestos. Las condiciones se consideran poco propicias para un cambio radical y se recomienda una evaluación paulatina que no desequilibre el proceso recaudatorio ni desconcierte a los contribuyentes.

Con este trabajo pretendo dar a conocer de una manera global todo lo concerniente a las Administraciones Fiscales Regionales, esto es, su creación, su evolución histórica, su marco jurídico y principalmente, sus facultades.

El material para la realización del mismo, ha sido obtenido en su mayoría de la Subdirección Jurídica de la Dirección General de Fiscalización, por lo que no se menciona dentro de la bibliografía.

C A P I T U L O I

MARCO TEORICO DE REFERENCIA

CAPITULO I

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

El Estado con el fin de cumplir con sus funciones administradoras con relación a sus propios bienes, crea la Administración Pública, ésta "como todo elemento del Estado necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente".*

Esta organización administrativa es definida por Carlos Pareja de la siguiente manera: "es la coordinación que tienen entre sí los distintos Servicios Públicos del Estado en relación con las divisiones del territorio y con la clase de necesidades que se trata de satisfacer. Esa armonía puede ser y generalmente es, obra de la Constitución, pero ella resulta de un proceso histórico impuesto por las circunstancias geográficas, los intereses económicos y hasta las costumbres de los habitantes. Un país organizado administrativamente es aquel en que los Servicios Públicos se prestan mejor, al menor costo, y al mayor número de habitantes necesitados de ellos. La Organización Administrativa tiene por objeto, pues, convinar en la mejor forma posible los diversos rodajes de la administración, para hacer más eficaces los servicios y menos costoso su sostenimiento; requiriendo para ello de elemento humano y medios

*Miguel Acosta Romero.- Teoría General del Derecho Administrativo Editorial U.N.A.M.- 2a. Ed.- México 1975.- Pag. 46.

adecuados para su logro".*

Benjamín Villegas Basivalbazo expresa que: "La Organización Administrativa es el conjunto de reglas de Derecho que determinan la competencia de los instrumentos u órganos del Estado, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, sus formas de actuar, cómo debe controlarse su actuación, cómo deben coordinarse en interés de la Unidad del Estado".**

Por lo tanto, podríamos concluir, que la Organización Administrativa es la forma como se coordinan y se relacionan entre sí los diversos entes u organismos que tienen como finalidad fundamental la de realizar las atribuciones que al Estado le están encomendadas.

Tradicionalmente una parte de la doctrina ha considerado cuatro formas de Organización Administrativa; Acosta Romero como exponente de este punto de vista sostiene que son:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.
- 4.- Sociedades mercantiles y empresas del Estado.***

*Carlos Pareja H.- Curso Teórico y Práctico de Derecho Administrativo.- Editorial El Escolar.- 2a. Ed.- Bogotá 1939.- Pág. 42.
 **Benjamín Villegas Basivalbazo.- Derecho Administrativo Tomo II.- Editorial Tipográfica Editora Argentina.- Sin número de edición.- Buenos Aires 1959.- Pág. 257.
 ***Miguel Acosta Romero.- Opus. cit.- Pág. 46.

Gabino Fraga coincide con la posición de este autor, denominando a la última forma apuntada "sistema de empresas de participación estatal".*

Por otra parte, Andrés Serra Rojas considera que la Organización Administrativa se forma por dos grandes ramas: la centralización y la descentralización, y menciona que el régimen de la centralización Administrativa se puede reducir a las dos formas siguientes:

- a) Régimen de centralización propiamente dicha, y
- b) Régimen de centralización administrativa con desconcentración.**

Este autor al contemplar las formas de organización administrativa, concuerda con lo que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo primero dice: "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal".

El mismo artículo enuncia la forma en que éstas se integran, señalando que la administración pública centralizada estará formada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la

*Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa S.A.- 18a. Ed.- México 1978.- Pag. 165.

**Andrés Serra Rojas.- Derecho Administrativo Tomo I.- Editorial Manuel Porrúa.- 4a. Ed.- México 1968.- Pag. 504.

República, y que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Sobre este artículo señala José Francisco Ruiz Massieu que se utiliza el término "Administración Pública Paraestatal", en lugar de "Administración Pública Descentralizada", de uso generalizado en nuestro sistema jurídico.*

a) CENTRALIZACION.

La palabra centralizar en su sentido gramatical significa "reunir toda la actividad en el gobierno supremo".** Se centraliza cuando se concentran o se reúnen las potestades públicas en uno o más órganos.

En cuanto al concepto de centralización en su aspecto administrativo Bielsa nos dice: "centralizar es atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para -- realizar funciones propias de la institución a que pertenece esa autoridad".***

*José Francisco Ruiz Massieu.- Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana.- Editorial Limusa S.A.- 1a. Ed. México 1981.- Pág. 44.

**Enrique Savagués Lazo.- Derecho Administrativo.- Editorial Editores Unidos.- 2a. Ed.-Montevideo 1963.- Pág. 207.

***Rafael Bielsa.- Ciencia de la Administración Tomo I.- Editorial Imprenta de la Universidad del Litoral.- 2a. Ed.-Buenos Aires 1937 Pág. 242.

La centralización, nos indica Foignet "es el régimen que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombrar y de revocar a los encargados de la Administración Regional y Local, y el poder de tomar decisiones sobre la mayoría de asuntos que interesan a estas Administraciones."*

El jurista uruguayo Sayagués Lazo nos expone respecto de la centralización lo siguiente: "es la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca y están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la decisión del conjunto".**

Para Sarria "La centralización administrativa significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado está en manos del poder central".***

Dentro de la doctrina mexicana el maestro Serra Rojas nos dice al respecto: "La Centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado. El Poder Central es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico".****

*René Foignet.- Manual Elemental de Derecho Administrativo.- Editorial Librairie Arthur Rosseau.- 13a. Ed.- París 1921.- Pág. 69
 **Enrique Sayagués Lazo.- Opus. cit.- Pág. 213.
 ***Eustorgio Sarria.- Derecho Administrativo.- Editorial Temis.- 5a. Ed.- Bogotá 1968.- Pág. 192.
 ****Andrés Serra Rojas.- Opus. cit.- Pág. 532.

El distinguido jurista Gabino Fraga nos dice que: "el régimen de centralización se presenta cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades." *

De esta manera, en el régimen centralizador todos los órganos convergen a un centro que es unificador y coordinador de toda la actividad estatal. El jerarca dentro de una administración fuertemente centralizada concentra en sus manos casi la totalidad de los poderes, de aquí que todo el movimiento administrativo parte de él y converge a él. Pero la centralización más asentada sólo es un mito y únicamente existe en pequeñas administraciones, puesto que necesariamente tiene que haber desconcentración o llegar hasta la descentralización para hacer más ágil y eficaz la administración.

En cuanto a los supuestos de esta forma administrativa podemos afirmar con el maestro Serra Rojas que son los siguientes:

1.- El Estado es la única persona titular de derechos.- es así que el Estado como persona de Derecho Público concentra en sí mismo todos los poderes públicos de los órganos que lo componen; es el único por ende facultado para constituir personas de Derecho Público y para modificarlas.

2.- La centralización es un régimen administrativo.- dentro de la Organización Administrativa del Estado, la centralización es una de las formas clásicas de estructuración que coordina y vincula los órganos jurídicos.

3.- Las facultades de mando y de decisión se concentran totalmente en el Poder Ejecutivo.- ésto implica una concentración de facultades en los órganos estatales superiores, particularmente en el Poder Ejecutivo toda la acción administrativa parte de él y converge a él o sea que toda orden emana y se ejecuta en su nombre; los demás órganos dentro de este régimen sólo poseen facultades -- auxiliares o consultivas (carecen de personalidad jurídica y de capacidad legal para actuar por sí mismos). Serra Rojas alude al poder de mando y de decisión porque considera que estos dos resumen las demás facultades, entre las que figuran la de nombramiento, vigilancia, etc.

4.- La existencia de un régimen jerárquico.- esta es una característica fundamental, puesto que no se podría lograr una coordinación y subordinación perfecta si no es mediante la relación de jerarquía.*

En cuanto a la jerarquía, Sayagués Lazo la conceptúa como "La relación jurídica administrativa, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos ellos.**

*Andrés Serra Rojas.- Opus. cit.- Pag. 514.

**Enrique Sayagués Lazo.- Opus. cit.- Pag. 215

Esta relación de jerarquía implica varios poderes de las autoridades superiores respecto de las inferiores, poderes que se consideran característicos de la centralización.

Respecto a éstas el maestro Serra Rojas considera las siguientes:

Facultad de mando.

Facultad de vigilancia.

Facultad disciplinaria.

Facultad de revisión, y

Facultad para resolver conflictos de competencia.

A las anteriores, Gabino Fraga agrega el poder de nombramiento y Miguel Acosta Romero incluye, además, el poder de decisión.

a) Poder de mando.- es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas.

Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones y circulares dirigidos por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados.*

b) Poder de vigilancia.- consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y en general, en todos aquellos actos que tie

*Gabino Fraga.- Opus. cit...- Pag. 167.

den a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.*

c) Poder disciplinario.- Miguel Acosta Romero dice que este poder "es una consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión; de este poder se deriva una serie de medidas como consecuencia de las faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos de los subordinados, cuyas sanciones van desde una llamada de atención hasta el cese del nombramiento".**

Gabino Fraga indica, respecto de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos, que pueden ser de tres tipos: de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.***

*Gabino Fraga.- Opus. cit..- Pag. 168.

**Miguel Acosta Romero.- Opus. cit..- Pag. 49.

***Gabino Fraga.- Opus. cit..- Pag. 169.

d) Poder de revisión.- esta facultad -señala Andrés Serra Rojas- permite a la autoridad superior -de oficio o a petición de parte- revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo. La facultad de revisión no es facultad de sustitución. Aquella facultad se concreta en una competencia propia del órgano superior para revisar los actos del inferior, pero no para alterar la vida administrativa ejerciendo actos que corresponden a los órganos inferiores. Una autoridad superior puede dejar sin efectos un acto administrativo del inferior, por falta de oportunidad o de legalidad.*

e) Poder para la resolución de conflictos de competencia.- se da en virtud de que entre los propios organismos ligados al poder central por la relación de jerarquía, pueden surgir conflictos de competencia, ya sea por que alguno de ellos se atribuye competencia que no le corresponde, o bien, porque ninguno se considere competente.**

Esta facultad se da al Presidente de la República y lo ejerce por medio de la Secretaría de Gobernación.

*Andrés Serra Rojas.- Opus. cit.- Pag. 508.

**Gabino Fraga.- Opus. cit.- Pag. 172.

f) Poder de nombramiento.- respecto a éste, Gabino Fraga dice que: "es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los Órganos que les están subordinados".*

Esta facultad, igual que la anterior corresponde únicamente al Presidente de la República y excepcionalmente por mandamiento de ley se encomienda a otras autoridades.

g) Poder de decisión.- es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la administración pública. Decidir es ejecutar un acto volitivo para resolver en sentido positivo o negativo o de abstención. Este poder es amplísimo, pues va desde el dar orientación y sentido político a la actividad de la administración pública, hasta las cuestiones de mero trámite.**

Organismos centralizados

Dentro de nuestro esquema legal, la administración centralizada en México está formada por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.***

El Presidente de la República tiene en nuestra organización un doble carácter: Un Órgano político y un Órgano administrativo.

* Gabino Fraga.- Opus Cit.- Pág. 167

** Miguel Acosta Romero.- Opus Cit. Pág. 48

*** Gabino Fraga.- Opus Cit.- Pág. 172

El primero se desprende de la relación que tiene con el Estado y con otros órganos del mismo. Con las limitaciones señaladas por la ley, su voluntad representa la voluntad del Estado.

El segundo se configura al ejecutar la función administradora establecida por el Poder Legislativo.

El Secretario de Estado constituye el auxiliar más cercano al Presidente de la República. Este órgano también tiene dos - funciones:

Política.- En cuanto a que todos reglamentos, decretos y - Órdenes del Presidente, deberán estar firmadas por el Secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto correspon-da, y sin este requisito no serán obedecidos.

También establece el artículo 93 Constitucional que "Los - Secretarios del despacho y los Jefes de Departamento, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuentas - al Congreso, del estado que guarden sus respectivas ramas.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie - un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Organismos centralizados autónomos.

Reciben este nombre cuando los funcionarios tienen facultad para resolver los asuntos sin necesidad de acuerdo o autorización especial del Secretario de Estado o del Jefe del Departamento. De manera contraria, es decir, cuando los organismos centralizados no tienen esta facultad son simples dependencias de gobierno, con facultades limitadas a la tramitación de negocios.*

Sin embargo, los organismos centralizados autónomos no son representantes del Estado, sino simples agentes del Presidente de la República en sus funciones de ejecutar las leyes y vigilar su exacta observancia. Por eso, cuando se recurre la resolución de un organismo, la autoridad demandada o responsable no es el Estado, sino el Organismo de la Administración encargado de realizar la actividad que motiva la decisión. Si se admitiera que los organismos centralizados autónomos representaran al Estado, no sería posible reclamar sus decisiones en la vía administrativa, sino que tendría que promover juicio en contra de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 105 Constitucional, que a la letra dice: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

* Luis Martínez López.- Derecho Fiscal Mexicano
Ed. ECA, S.A.- 4a. Ed.- México 1980.- Pág. 8.

En cuanto a las ventajas e inconvenientes de esta forma de Organización Administrativa, Manuel María Díez señala como ventajas las siguientes:

a) El poder político encuentra en ella un medio de afirmarse y de extenderse.

b) Los Administradores encuentran en la centralización grandes comodidades como consecuencia de un mejoramiento de los servicios. Ello es así porque la centralización es el único medio de asegurar la prestación de ciertos servicios muy generales, repartiéndolos sobre la totalidad de la población del país.

c) Por el contralor jerárquico se asegura la regularidad y la moralidad administrativa, ya que la centralización es, se ha dicho, imparcial como la ley, puesto que la administración central ve las cosas desde lo alto y desde lejos. Por medio de la Administración Centralizada se realizan economías en la prestación de los servicios, ella es, en realidad, un vivero de administradores hábiles y probos.

d) En la administración centralizada, por la uniformidad de los procedimientos administrativos, la concentración y la coordinación de los asuntos, los administradores no se encuentran desorientados en busca de la autoridad que debe resolverlos.

Se agregan también las siguientes razones de importancia a favor de la centralización:

e) En el Estado moderno, para conservar la supremacía del poder civil sobre el militar, es necesario centralizar la administración. Esta centralización administrativa ha constituido una condición de régimen civil en Estados donde existe servicio militar obligatorio.

f) La centralización es también indispensable en un régimen democrático. Las masas democráticas deben ser encuadradas, y lo son, por la administración o los partidos políticos. Es una razón más para mantener la centralización si no se quiere dejar libre el campo solamente a los organismos de los partidos políticos.*

Como inconvenientes que trae aparejada la centralización pura, señala los siguientes:

a) En ese tipo de centralización conduce al centralismo burocrático que es contrario a todo buen régimen político-administrativo.**

b) Debe desecharse el centralismo porque si es cierto que se gobierna bien de lejos, no es menos cierto que se administra mejor de cerca.

c) Debe dejarse a los habitantes una mayor esfera de acción lo que no se consigue en la centralización.

d) Alejado el administrador de la administración, la burocracia ha extendido un verdadero formalismo procesal, retardando.

*Hauriou.- Cit. por Manuel María Díez.- Derecho Administrativo Tomo II.- Editorial Bibliográfica Omeba.- 3a Ed.- Buenos Aires 1965.- Pág 63

**Romano.- Cit. por Manuel María Díez.- Opus Cit.- Pág 70

con ello la acción expeditiva dentro de la práctica administrativa y dejándola trabada y obstaculizada en tela del pedante mecanismo oficinista.*

e) Uno de los mayores peligros de la centralización administrativa es el de la ingerencia o intromisión política, que es difícil remediar, ya que el liberalismo y el parlamentarismo se convi-
nan para producir efectos nocivos en el régimen administrativo.**

En nuestra legislación esta figura se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 10 al 44.

b) DESCENTRALIZACION.

Descentralizar en su sentido general significa retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, sea de competencia en cuanto al territorio o sea de competencia especializada por su objeto. Nos dice Sarria que la aparición de este principio se debe al "régimen democrático, y practicado a fondo contribuye a la realización de la democracia económica o funcional, garantizando una organización eficaz y técnica de los más importantes servicios públicos; es así que aparece como una reacción impostergable al sistema centralizado"***

*Bielsa.- Citado por Manuel María Díez.- Opus. cit.- Pag. 71.

**Manuel María Díez.- Opus cit.- Pag. 71.

***Eustorgio Sarria.- Opus. cit.- Pag. 193.

En cuanto al concepto de este principio de estructuración, los diferentes tratadistas de la materia nos han expuesto sus ideas en esta forma:

Para Hauriou "La descentralización es el resultado de la reacción del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y contrapeso natural de la centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio".*

Villegas Basivalbazo señala que "La descentralización consiste en una repartición de competencias administrativas en diversas personas relacionadas en un modo indirecto con la autoridad central"; y en otra parte de su obra nos conceptúa que "es el procedimiento de distribuir determinadas competencias a personas administrativas distintas del Estado".**

García Oviedo, autor español, nos dice "jurídicamente la Descentralización implica una delegación de facultades a las personas morales territoriales en favor del propio servicio, quedando este personalizado con recursos propios, con poder de decisión sin perder su ligamen con aquellos".***

Posada, autor español, expresa que "la Descentralización, - constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos del sistema de autonomía".****

*Hauriou.- Cit. por Carlos Pareja H.- Opus. Cit. Pág. 212.
 **Benjamín Villegas Basivalbazo.- Opus Cit. Pág. 297.
 ***Carlos García Oviedo.- Derecho Administrativo.- Ed. Librería General de Victoriano Suárez.- 7a. Ed.- Madrid 1959.- Pág. 319.
 ****Posada.- Cit. por Villegas Basivalbazo.- Opus. Cit. Pág. 14.

Garrido Falla, expresa: "La Descentralización es el fenómeno no mediante el cual se aumenta la esfera de la administración indirecta del Estado, a costa de lo que competía a la directa.".*

Los tratadistas mexicanos respecto del concepto que estamos tratando nos expresan lo siguiente:

Serra Rojas expone: "Es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de Derecho Público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental".**

En términos generales sobre el régimen que nos ocupa nos dice Gabino Fraga que "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía".**

La administración pública paraestatal o descentralizada se encuentra contenida en los artículos 46 al 54 de la Ley de la materia.

* Garrido Falla.- Cit. por Juan Luis de Vallina Velarde.- -- Derecho Administrativo Tomo II.- Editorial Bibliográfica - Omeba.- 9a. Ed.- Buenos Aires 1980.- Pág. 87.

** Andrés Serra Rojas.- Opus Cit.- Pág. 597.

*** Gabino Fraga.- Opus.Cit.- Pág. 201.

Se crea porque el Presidente de la República y sus colaboradores en su función administrativa no siempre cuentan entre los funcionarios y empleados públicos, con personas que tengan suficientes conocimientos técnicos para la realización de determinada actividad o no cuentan con la suficiente experiencia para su eficiente desarrollo.

Para suplir esa deficiencia de la burocracia, la ley ha creado organismos descentralizados, que realizan labores que corresponden a la Administración Pública.

El Estado tiene facultad para crear organismos descentralizados de toda índole, así tenemos: Petróleos Mexicanos, la Administración de Ferrocarriles Nacionales, etc.; sin embargo, estas actividades no las puede desempeñar el Estado con personal dependiente directamente de él.

La creación de estos organismos no tiene más límite que el establecido por el artículo 28 Constitucional, ya que dicho precepto limita determinadas actividades que deben ser realizadas por organismos centralizados, éstas son: la acuñación de moneda, los telégrafos, los correos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes.

En cuanto a las características de los organismos descentralizados, Gabino Fraga señala que únicamente dos son esenciales: a) La autonomía orgánica y b) La desaparición de la relación de jerarquía, subsistiendo la tutela por parte -

del poder central para mantener la unidad política y administrativa indispensable en el Estado.*

Sin embargo, se consideran elementos comunes a esta forma de organización administrativa:

a).- Otorgamiento de Personalidad Jurídica al Órgano.

Al crearse el ente descentralizado nace dentro del Estado una persona de Derecho Público diferente al Estado mismo. Algunos autores nos dicen que este elemento no es de esencia sino secundario, entre ellos Buttgenbach.

b).- Se establece un Patrimonio Propio.

Al respecto nos indica SAYAGUE LAZO que la existencia del Patrimonio Propio en un Órgano descentralizado es consecuencia de su personalidad jurídica independientemente de la cuantía o de los fondos que lo forman.**

En cuanto al origen del patrimonio puede suceder que provenga del presupuesto nacional mismo, o sea que ciertos recursos se afecten al ente descentralizado.

c).- Su creación se Determina por Ley y Debe desprenderse del Texto Constitucional.

Además, nos dice Serra Rojas, su creación obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen mas apropiado para la

* Gabino Fraga.- Opus. Cit.-Pág. 203.

** Sayagués Lazo.- Opus. Cit.- Pág. 248

satisfacción de ciertas necesidades sociales.*

d).- Se Particulariza tanto la Función como el Órgano.

Esto significa que existen asuntos en la colectividad - que requieren una administración individualizada y se evita de esta manera los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la Administración Pública.

e).- Existe un Régimen de Tutela Ejercido por el Estado.

(Contralor Administrativo)

El contralor que el poder central ejerce, sobre los órganos autárquicos es fácil de comprender, puesto que una autonomía total llevaría a la desintegración del Estado; este último fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora y puede modificar el régimen jurídico que ha dado a algún ente autónomo, ya sea por medio de la Ley o reteniendo el subsidio anual.

f).- No existe el Vínculo Jerárquico.

Se opera un relajamiento de vínculos entre el órgano descentralizado y el poder central, pero no a tal grado que no exista ningún control, ya que como hemos visto subsiste el contralor necesario y es así que el poder central conserva las funciones de carácter esencial para vigilar la actuación y la política del ente descentralizado, principalmente sus actividades de índole financiera. Al respecto el Maestro Gabino

* Andrés Serra Rojas.- Opus. Cit.- Pág. 599.

Fraga nos comenta: que atendiendo a las facultades de la centralización que subsisten en el régimen descentralizado hay unas que se ejercen sobre las personas y otras sobre los actos.*

En cuanto a los poderes que se ejercen sobre las personas, Gabino Fraga expresa que:

a).- Subsiste el Poder de Vigilancia.

Concretamente el Maestro Serra nos indica que es uno de los medios más importantes para el control de los entes descentralizados y en forma particular cada Ley que crea un organismo descentralizado establece expresamente las facultades de las Dependencias del Ejecutivo Federal para revisar, inspeccionar y vigilar la actuación de los mismos.**

b).- El Poder de Nombramiento.

En relación a este poder en ocasiones se encuentra limitado en otras suprimido y substituido por el sistema de elección.

c).- El Poder de Mando.

En cuanto a esta facultad desaparece generalmente por completo, de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción en los casos en que -

* Gabino Fraga.- Opus. Cit.- Pág. 290 y 291.

** Andrés Serra Rojas.- Opus Cit.- Pág 201.

la Ley se las concede y no como cuando se trata de funcionarios centralizados a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicación de la Ley; pero particularmente nos señala Fraga que dada la forma especial que en nuestro país reviste la descentralización técnica y las relaciones que pueda tener con los Departamentos Administrativos es difícil precisar que no exista respecto de esta descentralización el Poder de Mando.

Respecto de los Actos:

Las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo.

Además, ese control no puede realizarse de oficio, sino que tiene que ser siempre a petición de parte interesada.

Modalidades de la descentralización:

De manera clásica, la descentralización administrativa adquiere dos modalidades, la descentralización por territorio o región y la descentralización por servicio. Sin embargo, el maestro Gabino Fraga incluye en esta distinción también a la descentralización por colaboración.*

a).- La descentralización por territorio.

* Gabino Fraga.- Opus Cit.- Pág. 201.

El territorio es la base física de actuación y desenvol
vimiento del Estado.

Sin embargo, el Estado no puede actuar por sí mismo, si
no que tiene que hacerlo a través de sus órganos, a los cua-
les les son atribuidas facultades para que puedan cumplir -
con sus funciones.

De estos órganos, algunos tienen carácter general y -
otros local. Es por esto que la competencia territorial se -
vincula con el concepto de circunscripción administrativa, -
que se define por el tratadista italiano D'Allessio como si-
gue: "La circunscripción Administrativa es el segmento terri
torial donde la entidad ejerce su actividad. Por lo demás el
concepto de circunscripción administrativa varía según la -
función a la que se refiere, así existe una circunscripción
sanitaria, fiscal, etc., que constituye circunscripciones es
peciales"*

De lo anterior se desprende que la descentralización -
por territorio es, como señala el maestro Gabino Fraga, una
forma de organización administrativa destinada a manejar los
intereses de una comunidad determinada radicada en un deter-
minado territorio.**

En nuestro país esta modalidad ha tomado la forma del -

* D'Allessio.- Cit. por Sayagués Lazo.- Opus. Cit.- Pág. 127.

** Gabino Fraga.- Opus Cit.- Pág. 204.

municipio, dando a los particulares que radican en determinada circunscripción territorial, la oportunidad de designar a las autoridades que van a manejar los intereses que le son comunes.

Esta forma de Organización Administrativa se caracteriza por:

- 1.- Personalidad jurídica propia.
- 2.- La facultad que le confiere el Estado.
- 3.- Patrimonio propio.
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación.

b).- La descentralización por servicio:

El Estado, para satisfacer las necesidades de carácter general, se vale de órganos especializados; estos órganos son los llamados Descentralizados por servicio y su creación obedece a factores de índole técnica.

Esta es una forma organizativa en la que al crearse el órgano descentralizado se le otorga una personalidad jurídica de Derecho Público y un patrimonio propio para asegurarle su autonomía. De esta manera, las tareas gubernamentales van siendo adecuadamente satisfechas porque los funcionarios que forman parte del servicio tienen una preparación técnica especial.

Obviamente, este régimen administrativo tiene ventajas e inconvenientes, que han sido expuestos por Gabino Fraga.

Ventajas:

- 1.- Hay una eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.
- 2.- Al darle autonomía al servicio técnico se limita la omnipotencia de los Gobernantes.
- 3.- Al crearle un patrimonio especial al servicio, se atraen liberalidades de los particulares, porque éstos saben que serán para el desarrollo del servicio y no se irán a confundir en la masa general de los fondos públicos.
- 4.- No será necesario el impuesto para sostener a dicho servicio, porque el órgano puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, o sea, industrializarse, lo que desde luego resulta beneficioso para el Estado.

Desventajas:

- 1.- Su autonomía presenta resistencia para irlo adaptando a las necesidades que debe de satisfacer.
- 2.- Su multiplicación puede originar rivalidades cuyo resultado será el desorden de la Administración.
- 3.- Su presupuesto especial es contrario al principio -

técnico fundamental de la "Unidad" del presupuesto del Estado, con consecuencias como la incertidumbre y el desorden. *

Por otra parte, el Maestro Serra Rojas, divide estos organismos en cuatro grupos:

1.- Organismos descentralizados que desempeñan un servicio público strictu-sensu (que cumplen una finalidad). Ejem: Ferrocarriles Nacionales de México.

2.- Organizaciones Nacionales de Crédito como el Banco de México.

3.- Organismos cuya actividad no sea lucrative sino cultural, social, artística, etc. Ejem: La Universidad Nacional Autónoma de México.

4.- Organismos que desempeñan esencialmente trabajos de características eventuales, como la Comisión del Papalcapán.**

Se señalan como elementos esenciales de esta forma de organización administrativa, los siguientes:

1.- La existencia del servicio público del orden técnico.

2.- La existencia de un estatuto legal para los funcionarios encargados de prestar dicho servicio.

3.- Participación en el manejo del servicio.

* Gabino Fraga.- Opus. Cit. Págs. 213 y 214.

** Andres Serra Rojas. Opus. Cit. Pág.237.

4.- Control del Estado para garantizar el buen manejo del servicio por medio de revisiones.

5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios. *

c).- Descentralización por Colaboración.

Esta modalidad de la descentralización se da en virtud de que existen problemas para cuya resolución se requiere de personal altamente capacitado del que carece el Estado, por lo que permite o se impone a particulares el desempeño de estas funciones, haciéndoles participar, de esta manera, en la Administración Pública Federal.

En relación con esto, Gabino Fraga señala que "la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas". **

Esta se caracteriza porque se ejerce una función pública a nombre de una organización privada, lo que trae como consecuencia que los organismos descentralizados por colaboración no forme parte integrante de la organización administrativa.

* Gabino Fraga.- Opus. Cit. Pág. 212.

** Gabino Fraga.- Opus. Cit. Pág. 224.

Ejemplos de colaboración:

- 1.- De consulta. Cámaras de Comercio, de Industria, -
etc.
- 2.- De ejecución. Concesionarias.
- 3.- De decisión. Comisariados ejidales.

A esta división de la descentralización realizada por la doctrina, se le ha podido hacer una observación consistente en que es factible agrupar a los organismos descentralizados por colaboración en la misma esfera de los por servicio, ya que en última instancia ambos realizan un servicio técnico al Estado, al respecto puedo decir que deben dividirse, - ya que los de colaboración tienen su razón de ser en la ayuda que brindan al Estado por medio de la opinión, en cambio, los descentralizados por servicio se basan en la actividad técnica que prestan los propios organismos del Estado.

c).- DESCONCENTRACION.

Para dar el concepto de desconcentración, es necesario partir del concepto opuesto, o sea, el de concentración, Buttgenbach señala "es aquél sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar actos jurídicos propios de la persona pública, - es reservada a la autoridad suprema del Estado". *

* Buttgenbach.- Citado por Juan Luis de Vallina Velarde.-
Opus cit.- Pág. 87.

De esta manera las funciones concentradas se ejercen por órganos supremos centrales; sin embargo, actualmente no puede existir ningún Estado de este tipo, ya que una administración así estructurada no podría desempeñar su labor por la cuantía y complejidad de los fines estatales modernos.

Dentro de la Doctrina se han dado varios conceptos de Desconcentración:

Sayagués Iazo la califica como una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea la intensidad del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continúa centralizado; en otra parte de su obra expresa que este proceso de desplazamiento de poderes es de origen legal y de intensidad variable. *

Villegas Basavilbazo la concibe también como una de las formas en el proceso de descentralización y nos dice que ésta existe cuando el Estado atribuye cierta autonomía y poder de decisión a órganos locales que administra más o menos indirectamente. **

Manuel María Díez afirma que "la desconcentración es un sistema de organización administrativa, en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos -

* Enrique Sayagués Iazo.- Opus. Cit. Pág. 250.

** Benjamín Villegas Basavilbazo.- Opus. Cit. Pág. 295.

que corresponden a la persona pública, son atribuidas en -- forma permanente a órganos que le están subordinados jerárquicamente". *

Juan Luis de Vallina Velarde.- "Podemos entender por desconcentración aquél principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma". **

Georges Vedel.- La desconcentración es una técnica de organización que consiste en delegar importantes poderes de decisión en agentes del poder central que se encuentran a la cabeza de las distintas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios". ***

Berthelemy nos expresa que se emplea la palabra "Desconcentración" para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central. ****

* Manuel María Díez.- Opus Cit.- Pág. 71.

** Opus. Cit.-Pág. 89.

*** Georges Vedel.- Derecho Administrativo.- Ed. Aguilar, S.A.- 6a. Ed.- España 1980.- Pág. 538.

**** Berthelemy.- Citado por Villegas Basavilbazo.- Opus. -- Cit. Pág. 295.

Laubadere concuerda con Berthelemy y nos dice: "la desconcentración consiste en aumentar los poderes o atribuciones de los representantes locales del poder central con objeto de descongestionar al poder central".*

Gascón y Marín la conceptúa como una fase en la tendencia descentralizadora del Estado y según se realice el aumento de poderes o atribuciones será descentralización o mera desconcentración.**

En la Doctrina Mexicana el Maestro Serra Rojas nos dice que la desconcentración administrativa viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización.***

El administrativista Gabino Fraga nos expresa que consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que a pesar de recibir estas facultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

De lo anterior se puede concluir que la desconcentración tiene características propias que la configuran como un tipo de estructuración distinto al lado de la centralización

* Laubadere.- Tratado Elemental de Derecho Administrativo.- Editorial Librairie Arthur Rosseau.- 2a. Ed.- París 1953.- Pág. 94.

**Gascón y Marín.- Tratado de Derecho Administrativo.- Editorial Santillana S.A.- 12a. Ed.- Madrid 1952.- Pág. 231.

***Andrés Serra Rojas.- Opus cit.- Pág. 541.

****Gabino Fraga.- Opus cit.- Pág. 288.

y de la descentralización, aunque lógicamente se presuponga la centralización; en este sentido se expresa Laubadere al decir que "la desconcentración es totalmente ajena a la descentralización y que se encuentra dentro del marco mismo de la centralización". *

Los elementos de esta figura administrativa son los siguientes:

a).- Se encuentran sometidos al vínculo jerárquico, pero este se presenta atenuado.

b).- No tienen Autonomía Orgánica.

c).- No gozan de Autonomía Económica.

d).- Se presenta la Autonomía Técnica.

e).- Se les otorga una Competencia en Forma Absoluta y Exclusiva.

f).- Esta Competencia es ejercida dentro de un ámbito territorial determinado. (Esto se refiere sólo a la desconcentración periférica).

g).- El Organismo al que se atribuye la Competencia es medio o inferior en la Escala Jerárquica.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17, contempla la figura de la desconcentración administrativa, declarando que "para la efi

* Laubadere.- Opus. Cit. Pág. 94.

caz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinadas y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso".

Sobre este artículo resulta conveniente indicar que - aún cuando sólo parece referirse a la desconcentración por territorio, existe también por razón de servicio, tal sería el caso del Centro de Capacitación para el Desarrollo y Centro de Investigación para el Desarrollo Rural de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Según Elba Barreiros Mancilla las ventajas de la desconcentración administrativa son las siguientes:

1.- La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

2.- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos.

3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos. *

Por su parte, Manuel María Díez señala como ventajas - de ésta:

a).- Mediante este sistema la administración se acerca a los Administrados, y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se tratan de satisfacer. En mérito a tal motivo, ha de resolver el asunto el Órgano - que lo ha estudiado, no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso y que por ello ha de tener nuevos elementos de juicio.

b).- La desconcentración presenta ventajas como técnica de la organización interna de las entidades centralizadas, ya que obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin hacerse respaldar por el Ministro, procedencia que acelera la solución de los asuntos, lo que hace que la acción administrativa sea - más rápida y flexible, y ubica mejor las responsabilidades, ya que el Ministro no puede materialmente estudiar todo lo - que firma. * Se acrecenta, además el espíritu de iniciativa de los Órganos desconcentrados, cuya identificación con la - tarea que a los funcionarios se les encomienda al dárselos - la alta dirección de determinados asuntos.

c).- Evita también los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados y niveles.

d).- Se obtiene un efecto benéfico al dar amplia satisfacción a las reivindicaciones regionales y locales, sin poner en peligro la unidad administrativa, la que se mantiene por la preexistencia de la unidad de acción, es evidentemente uno de los grandes méritos de esta forma de organización administrativa.

Es necesario agregar a esta ventaja, lo que resulta de conciliar esta unidad con la diversidad necesaria a una cierta flexibilidad de ejecución. *

e).- Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada, que el agente descentralizado de los entes antárquicos territoriales, elegidos por sus concuadados, a menudo por razones más políticas que técnicas.

f).- El funcionario del ente desconcentrado tiene una mayor preocupación en el manejo de los dineros públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente descentralizado territorialmente elegido por sus conciudadanos.

g).- Lógicamente, el problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento del personal. De allí que una desconcentración adecuada no puede realizarse ni dar buenos resultados, si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz. **

* Boulouis.- Citado por Manuel María Díez.- Opus. Cit. Pág. 76.

** Vallina Velarde.- Cit. por Manuel María Díez.- Opus. Cit. Pág. 76.

Como desventajas de la desconcentración menciona que:

a).- Muchos asuntos del mismo género podrían ser resueltos conjuntamente, con lo que se ahorraría personal.

b).- Los funcionarios del ente desconcentrado pueden propender fácilmente a la tiranía o al favoritismo al resolver, dejándose influenciar por las circunstancias particulares del caso.

c).- Los funcionarios del ente desconcentrado pueden tener poco criterio para resolver los problemas que se les presentan, inconveniente más aparente que real, ya que como en la desconcentración funciona el poder jerárquico, los órganos superiores pueden, a través de órdenes y circulares de carácter general, dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas y evolucionan en forma continuada. *

d).- DELEGACION.

El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los titulares de las Secretarías y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualquiera de sus facultades que no deban ser ejercidos precisamente por dichos titulares, a favor de los funcionarios que integren las propias dependencias, o de los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

* Manuel María Díez.- Opus Cit.- Pág. 79.

De esto podemos concluir que la delegación de facultades la realiza quien legalmente está facultado para ello. Sin embargo, ésta no se efectúa dentro del ámbito de completa libertad; la ley o reglamento establece aquellas facultades que nunca podrán ser delegadas.

La delegación de facultades no confiere la titularidad de las funciones delegadas. Estas las conserva la autoridad delegatoria, siendo por lo tanto la delegación, de carácter obviamente transitorio; el delegante puede, en cualquier momento, revocar aquella facultad que delegó, siendo además responsable por los actos del delegado.

En cuanto a las facultades indelegables señala Jacinto Faya Viesca, que son por lo general aquellas que permiten fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría o Departamento Administrativo de que se trate, así como las de planear, coordinar y evaluar las políticas del sector administrativo correspondiente.

Otras facultades indelegables son: someter a decisión del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría o Departamento, o al Sector que se coordina; proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdo y órdenes sobre los asuntos de su dependencia; y dar cuenta al Congreso de la Unión, durante el período ordinario de sesiones, del Estado que guarda su ramo

o sector correspondiente, e informar a cualquiera de las Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. *

* Jacinto Faya Viesca.- Administración Pública Federal.- Edit. Porrúa, S.A.- 1a. Ed.- México 1979.- Pág. 133.

CAPITULO II
LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES

C A P I T U L O I I

LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES

a).- CREACION. ASPECTOS JURISDICCIONALES.

Para el desarrollo de sus funciones, el Estado debe obtener medios que adquiere del sector privado y excepcionalmente del sector público, por lo que previamente debe recabar fondos para poder hacer esas erogaciones.

Los aspectos que abarca la actividad financiera son los siguientes, según la exposición de Dolores Chapoy Bonifaz.

- a).- Venta de bienes y servicios
- b).- Endeudamiento
- c).- Emisión de moneda
- d).- Imposición. *

Resulta de interés hacer un análisis previo de cada uno de los conceptos enunciados con anterioridad.

a).- Financiamiento por la venta de bienes y servicios. Realmente ocupa un porcentaje reducido de la captación de ingresos. A través de ella el Estado vende los servicios y los bienes

* Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz.- Derecho Fiscal. Editorial U.N.A.M. 4a. Ed.- México 1981. Pág. 96.

que produce, y financia así parcialmente la prestación de los mismos, recurriendo al cobro de licencias y permisos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los servicios del Estado son de tal naturaleza que no pueden ser vendidos a los usuarios, ya que esta venta resultaría contraria a las ideas de equidad.

Dentro de este grupo se ubican los ingresos provenientes de la renta de bienes del dominio privado de la Nación; tierras y aguas susceptibles de enajenación, etc.

b).- Financiamiento por endeudamiento. Este se obtiene cuando el Estado recurre a empréstitos, ofreciendo obligaciones en venta que los particulares están en posibilidad de adquirir.

El Gobierno obtiene así recursos para su uso inmediato, pero contrae la obligación de pagar intereses y restituir la suma adeudada a su tiempo.

Por esto, es una fuente provisional de ingresos, ya que da lugar a deudas que deben satisfacerse utilizando fondos derivados de otras fuentes de captación.

Este endeudamiento puede ser interno, o bien, externo.

c).- Financiamiento por emisión de moneda. El Estado tiene la posibilidad de recurrir a la creación de dinero para -

cubrir sus deudas, a través del Banco Central.

La moneda emitida se encuentra respaldada por reservas en poder del Banco de México, sea en oro, en valores públicos, o en una combinación de ambos.

d).- Financiamiento a través de contribuciones. Es la fuente normal con que cuenta el Estado para allegarse recursos.

En sentido amplio, la contribución es la cantidad de riqueza con que el particular participa para el sostenimiento del aparato gubernamental con el fin de permitir que éste afronte los gastos públicos necesarios para la realización de sus funciones.

A este respecto, el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y de los del Distrito Federal.

Dicha competencia de ninguna manera puede ser ejercida en su totalidad de una forma inmediata por el titular de la Dependencia.

Por esta razón, el artículo 16 de la Ley Orgánica de -

la Administración Pública Federal crea un mecanismo jurídico por virtud del cual los inferiores jerárquicos pueden, previo acuerdo del Secretario, ejercer algunas atribuciones que en principio son privativas del titular, excepto aquellas que por su naturaleza no pueden ser delegadas, como las facultades discrecionales.

En este contexto surgen las Administraciones Fiscales Regionales.

Por Decreto Presidencial del 13 de junio de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, se crearon como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administraciones Fiscales Regionales y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como las Administraciones Fiscales Regionales dependientes de esta última.

Como se observa, dos de los instrumentos para alcanzar los objetivos del proceso de reforma que vive la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son la Dirección General de Administración Fiscal Regional y sus Dependencias, las Administraciones Fiscales Regionales.

El objetivo básico de esta Dirección es ejecutar el Programa de Administración Fiscal Regional, a fin de prestar mejores y más oportunos servicios a los Causantes dentro de su localida-

dad, lo que permitirá un ejercicio más eficaz de sus derechos y a la vez, mejorar los sistemas de control del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Orgánicamente, ambas dependencias están subordinadas a la Subsecretaría de Ingresos.

Las facultades conferidas a las Administraciones Fiscales Regionales eran expresas y limitadas, con lo que de alguna manera se estaba cultivando todavía el antiguo vicio de la concentración y gestión de casi todos los asuntos en la capital de la República, lo cual originaba gastos, pérdida de recursos y de tiempo disponible, que en su conjunto significaba un dique a la marcha y al desarrollo del país.

Tomando en cuenta esta situación y deseando aplicar hasta sus últimas consecuencias la Reforma Administrativa en el área tributaria, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dictó el 25 de junio de 1975, un acuerdo por el que se delegaron a las Administraciones Fiscales Regionales una serie muy importante de facultades de las Direcciones Generales de Administración Fiscal Regional, Auditoría Fiscal Federal, Difusión Fiscal, Impuestos Interiores, Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Oficinas Federales de Hacienda, Programación y

y Descentralización Administrativa y del Centro de Información, dependientes todas ellas de la Subsecretaría de Ingresos. (D.O. del 30 del mismo mes y año).

La facultad del Poder Ejecutivo para crear las Administraciones Fiscales Regionales, se refuerza con la siguiente tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES, FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA CREACION DE DEPENDENCIAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DECRETO PRESIDENCIAL DE 13 DE JUNIO DE 1973, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DEL MISMO MES.- La fracción I del artículo 80 de la Constitución federal otorga al Presidente de la República, además de una facultad de colaboración (la promulgación, que es el complemento del proceso legislativo) y otra de ejecución (función administrativa propia del Poder Ejecutivo), la facultad reglamentaria (que implica una función materialmente legislativa) que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes. Dicha facultad re-

glamentaria es, pues, una facultad normal del Poder Ejecutivo que no deriva de una delegación legislativa, sino que le ha sido conferida directamente por la Constitución. La función reglamentaria puede ejercerse mediante la expedición de un conjunto de normas constitutivas de un ordenamiento en el que se desarrollan las disposiciones de una ley, o bien, por medio del dictado de una norma especial requerida por una situación determinada para la mejor realización de los fines de una ley. Es por ello que el Poder Ejecutivo, obedeciendo a condiciones y circunstancias especiales y sin desbordar la facultad de que está investido, puede expedir normas especiales a fin de crear los órganos que sean necesarios para la realización de funciones previstas en la ley y las cuales deben cumplirse en el ejercicio de la actividad administrativa. Por lo tanto, el decreto presidencial de 13 de junio de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes, por el que se crearon las administraciones fiscales regionales y se las autorizó expresamente para que ejercieran facultades -

delegadas, no es contrario a la Constitución, puesto que es una disposición reglamentaria especial expedida con apoyo en los artículos 89, fracción I, constitucional y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para desarrollar y detallar los principios generales contenidos en ésta y en el Código Fiscal de la Federación, a fin de facilitar el ejercicio de las funciones que conforme a esos ordenamientos debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales.

Ahora bien, mediante el decreto de referencia se faculta al Secretario de Hacienda y Crédito Público para instalar las Administraciones Fiscales Regionales, con el fin de dar cumplimiento en forma material a dicho decreto, esta facultad del Secretario del ramo, se encuentra contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al expresar que: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares".

Para estos efectos, vale la pena mencionar el artículo 4º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que en la primera parte de dicho dispositivo se corrobora lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar que: "La representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente al Secretario. Para el despacho de los asuntos, éste podrá delegar sus facultades en los funcionarios de las dependencias de la Secretaría, excepto aquellas que deban ser ejercidas directamente por él. Esta delegación se hará mediante un acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial de la Federación".

b).- EVOLUCION HISTORICA.

El proceso de descentralización y desconcentración se inició en 1972, como resultado de la iniciativa gubernamental de disminuir la excesiva centralización de trámites y decisiones -- que se venían realizando en el Distrito Federal.

La creación de las Administraciones Fiscales Regionales se inició con dos eventos de trascendental importancia: el primero, el Acuerdo de descentralización de funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del 5 de abril de 1973;

el segundo, la expedición del Reglamento Interior de la propia -
Secretaría, en 1977.

Sin embargo, el proceso de descentralización y descon-
centración administrativa comienza realmente con la creación de
algunos organismos creados precisamente para alcanzar los objeti-
vos propuestos, éstos son la Comisión de Administración Fiscal -
Regional y la Dirección General de Administración Fiscal Regio--
nal, así como las Administraciones Fiscales Regionales, cuyos ob-
jetivos son: prestar mejores y más oportunos servicios a los cau-
santes dentro de su localidad, facilitando el ejercicio de sus -
obligaciones fiscales.

Mediante otro decreto fue creada la Dirección de Difusi-
ón Fiscal, en la misma fecha (D.O.F. 20 de junio de 1973).

El programa encaminado al establecimiento de las Admi-
nistraciones Fiscales Regionales, se inició poniendo en marcha la
Administración Fiscal Regional del Noreste, con sede en la ciudad
de Monterrey, y que empezó a operar el 31 de octubre de 1973.

Resulta importante destacar que la regionalización tuvo
etapas difíciles, ya que se tenían que tomar decisiones trascen--
dentales, así como conseguir los elementos materiales que las hi-
cieran posibles, tales como conseguir locales o terrenos, definir

planes, seleccionar equipos, satisfacer requerimientos formales con otras dependencias del Gobierno Federal, etc.

A partir de entonces y con base en los estudios efectuados por la Comisión mencionada, se fueron estableciendo otras Administraciones Fiscales Regionales, y se les fueron otorgando mayores facultades.

El proceso termina el 7 de noviembre de 1975, con la creación de la Administración Fiscal Regional Metropolitana, misma que posteriormente fue dividida en tres Administraciones Fiscales Regionales.

Con el fin de conocer la fecha de creación, el nombre, la sede y la circunscripción territorial de cada una de éstas, me permito mencionar los citados datos a continuación:

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL NORESTE.- 31 de octubre de 1973.- Sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; circunscripción territorial la de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DE OCCIDENTE.- 7 de marzo de 1974.- Sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco; circunscripción territorial la de los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima y Aguascalientes.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL CENTRO.- 24 de mayo de 1974.- Sede en la ciudad de Celaya, Guanajuato; circunscripción territorial la de los Estados de Guanajuato, Michoacán y -- San Luis Potosí.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL PENINSULAR.- 19 de septiembre de 1974.- Sede en la ciudad de Campeche, Campeche; circunscripción territorial la de los Estados de Campeche y Yucatán, Tabasco y Quintana Roo.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL NOROESTE.- 19 de septiembre de 1974.- Sede en Ciudad Obregón, Sonora; circunscripción territorial la de los Estados de Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL SURESTE.- 2 de mayo de 1975.- Sede en la ciudad de Oaxaca, Oaxaca; circunscripción territorial en los Estados de Oaxaca y Chiapas.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL GOLFO-CENTRO.- 1º de julio de 1975.- Sede en la ciudad de Puebla, Puebla; circunscripción territorial de los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL NORTE-CENTRO.- 15 de julio de 1975.- Sede en la ciudad de Torreón, Coahuila; circunscrip

ción territorial la de los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL PACIFICO-CENTRO.- 25 de julio de 1975.- Sede en la ciudad de Cuernavaca, Morelos; circunscripción territorial la de los Estados de Morelos y Guerrero.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL HIDALGO-MEXICO.- 25 de agosto de 1975.- Sede en Tlanepantla, México; circunscripción territorial la de los Estados de México e Hidalgo.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL NORTE DEL D. F.- 7 de mayo de 1977.- Sede en el propio Distrito Federal; circunscripción territorial, la siguiente: NORTE: Límite con el Estado de México hasta la Avenida Río Unido. SUR: Límite Río Unido, Prolongación Río Unido, Eje Andador hasta la Avenida 519 (acera oeste); - Avenida Río Consulado y Ferrocarril Industrial (aceras norte). Avenida Ferrocarril Hidalgo, Rinos y Boleo (aceras oeste); Canal del Norte (acera norte); Avenida Jesús Carranza y República de - Argentina (acera oeste); Avenida República de Guatemala, Tacuba y Avenida Hidalgo (aceras norte); Rosales y Bucareli (aceras - - oeste); Avenida Chapultepec (aceras norte); Paseo de la Reforma, Avenida Manuel Avila Camacho y Calzada de Tecamachalco (aceras - - norte) hasta el límite con el Estado de México.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL CENTRO DEL D. F.- 7

de mayo de 1977.- Sede en el propio Distrito Federal; circunscripción territorial, la siguiente: NORTE: Desde Calzada Tacubaya -- por Avenida Chapultepec (aceras sur); Bucareli y Rosales (aceras este); Avenida Hidalgo, Tacuba y República de Guatemala (aceras -- sur); Avenida República de Argentina y Jesús Carranza (aceras -- este); Boleo y Pino y Avenida Ferrocarril Hidalgo (aceras este); Avenida Ferrocarril Industrial y Avenida Río Consulado (aceras -- sur); Avenida 519 (aceras este); Eje Andador Prolongación Río Undo y Río Unido (aceras sur); hasta los límites con el Estado de -- México. ESTE: Límite con el Estado de México. SUR: Desde el límite con el Estado de México por la Calzada General Ignacio Zaragoza (aceras norte); Canal de San Juan lado oeste, límite con la Delegación de Ixtapalapa; Río Churubusco (aceras oeste); Calzada de Apatlaco (acera norte); Calzada de la Viga (acera oeste); Pie de la Cuesta (aceras norte); Avenida Amacuzac (aceras este); Avenida Plutarco Elías Calles (aceras sur); Calzada de la Viga (aceras este); Viaducto Río de la Piedad y por el Viaducto Miguel Alemán hasta Calzada Niño Perdido (aceras norte); Niño Perdido (aceras oeste); Avenida Universidad (aceras oeste). OESTE: Avenida -- División del Norte (aceras oeste); Nuevo León (aceras este); Alfonso Reyes (aceras norte); y Calzada Tacubaya (aceras este), hasta Avenida Chapultepec.

ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL DEL SUR DEL D. F.- 7 de mayo de 1977.- Sede en el propio Distrito Federal y con la circunscripción territorial siguiente: NORTE: Desde el límite oeste con el Estado de México por las Avenidas Miguel Avila Camacho y Paseo de la Reforma (aceras sur); Calzada Tacubaya (aceras oeste); Alfonso Reyes (aceras sur); Nuevo León (aceras oeste); División del Norte (aceras oeste); Avenida Universidad y Calzada Niño Perdido (aceras este); hasta el Viaducto Presidente Miguel Alemán y Viaducto Río de la Piedad (aceras sur); Calzada de la Viga (aceras oeste); Plutarco Elías Calles (acera norte); Avenida Amacuzac (acera oeste); desde Avenida Amacuzac por Pie de la Cuesta (acera Sur); Calzada de la Viga (acera este); Calzada de Apatlaco (acera sur); Río Churubusco (acera este), límite con la Delegación de Ixtacalco; Canal de San Juan (acera oeste); Calzada Ignacio Zaragoza (acera sur); Calzada Texcoco (acera sur); hasta límites con el Estado de México. ESTE: Límite con el Estado de México. SUR: Límite con los Estados de México y Morelos. OESTE: Límite con el Estado de México.

Este proceso se diseñó para que una vez instaladas las Administraciones Fiscales Regionales, se incluyeran en el esquema funcional a las Oficinas Federales de Hacienda y como último paso reconvertir las áreas centrales al esquema funcional.

Sin embargo, una regionalización sin delegación de facultades resultaba absurda, es por eso que a la fecha está prácticamente terminado el acuerdo de delegación respectivo, mediante el cual se trasladan a las Administraciones Fiscales Regionales el manejo de todas las personas físicas, los causantes hasta de 500 millones de pesos de ingresos (acuerdo 101-161) y se les incorpora la función de fiscalización.

Es de hacerse notar que desde su inicio, las mayores funciones delegadas correspondieron al área de fiscalización, en aquel entonces a cargo de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal. Esto tiene una razón de importancia: el hecho de que dicha Dirección ya actuaba desconcentradamente desde sus orígenes a través de sus Delegaciones, por lo que el personal que formaba las mismas, prácticamente continuó realizando las mismas funciones al momento de adscribirse a las Administraciones Fiscales Regionales.

Otro cambio importante en 1977 es aquel que se refiere a la desaparición de la Dirección de Oficinas Federales de Hacienda, lo que trae como consecuencia que éstas pasen a depender

directamente de las Administraciones Fiscales Regionales.

Por otra parte, es necesario mencionar que la Subsecretaría de Ingresos no tiene que tratar asuntos operativos con las Administraciones Fiscales Regionales, ya que las funciones de la Administración Tributaria se encuentran contenidas en las áreas funcionales básicas como lo son las de Recaudación, Técnica y -- Fiscalización. Por lo tanto, los directores de las áreas centrales normativas, tendrán autoridad normativa frente a las autoridades regionales, en la materia de su competencia.

De lo anteriormente expuesto, resulta evidente el gran esfuerzo realizado para regionalizar eficientemente la Adminis-- tración Tributaria, con el fin de obtener los recursos que el gobierno federal necesita para hacer frente a sus programas de gasto, que por razones que ya he mencionado, cada día es más elevado; este esfuerzo se observa claramente en la estructura organizacional de la Subsecretaría de Ingresos, diseñada funcionalmente acorde, tanto en sus áreas normativas, como en las operativas.

Dentro del marco de nuestra realidad económica y considerando los objetivos básicos de la Subsecretaría de Ingresos, -- las Administraciones Fiscales Regionales vienen a completar el -- programa de desconcentración de la Administración Tributaria, ---

fortaleciendo la participación activa de todas las dependencias de la Subsecretaría de Ingresos en forma integral, con lo cual se pretende prestar mejores servicios a los causantes y vigilar el estricto cumplimiento de las obligaciones tributarias reduciendo al máximo la evasión fiscal.

Los objetivos genéricos de las Administraciones Fiscales Regionales son:

- 1) Elevar la recaudación y disminuir la evasión fiscal.
- 2) Proporcionar mejores servicios a los contribuyentes en su localidad, creando para esto servicios y asistencia a los contribuyentes.
- 3) Vigilar que se cumplan las disposiciones relativas a la participación de utilidades a los trabajadores.
- 4) Crear una nueva imagen del servidor público en la relación fisco-causante.
- 5) Integrar y controlar el registro federal de contribuyentes.
- 6) Auxiliar en el control y supervisión del funcionamiento de las oficinas recaudadoras.

c).- NATURALEZA JURIDICA.

Las Administraciones Fiscales Regionales fueron creadas por determinación del Poder Ejecutivo, por el Acuerdo Presidencial de 1973, aun cuando la jurisdicción y competencia fueron delegados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien lo hizo mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1975.

El artículo 7° de este último Acuerdo dice: "Las facultades delgadas en este Acuerdo a las Administraciones Fiscales Regionales y las que conservan las Direcciones señaladas (se refiere a la Administración Fiscal Regional, Auditoría Fiscal Federal, Impuestos Interiores, Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Oficinas Federales de Hacienda, Programación y Descentralización Administrativa y el Centro de Informática) en el artículo Primero, podrán ser ejercidas directamente por el Subsecretario de Ingresos".

De manera especial, se estudiará este dispositivo, ya que resulta importante para determinar la naturaleza de las Administraciones Fiscales Regionales.

Sin embargo, antes de estudiar el precepto transcrito, considero pertinente recordar lo que en puntos anteriores se - -

estableció respecto a las formas de organización administrativa, con el fin de ubicar en alguna de ellas a las Administraciones Fiscales Regionales.

- a) La centralización consiste en un régimen normativo, por el cual se reúnen y coordinan las facultades legales en un centro de poder.
- b) La descentralización consiste en la creación de una persona jurídica diversa del Estado, con patrimonio propio, a fin de realizar tareas que en principio pertenecen a aquél.
- c) La desconcentración se caracteriza por la atribución específica y exclusiva de una serie de facultades a un órgano inferior, por parte de un órgano superior, sin reserva alguna, con la finalidad de hacer más expedita la actividad administrativa.
- d) La delegación es un mero mecanismo jurídico por el que se transfiere al subordinado el ejercicio de facultades cuya titularidad conserva el superior.

Puede concluirse, que las Administraciones Fiscales Regionales no son organismos pertenecientes a la organización des-

centralizada, ya que éstos ejercen derechos y contraen obligaciones a nombre del Estado y a consecuencia de esto su presupuesto no es diferente al del estatal.

Por exclusión, puede afirmarse, que al no pertenecer a los organismos descentralizados, necesariamente se trata de organismos dependientes de la Administración Pública Central.

Por otra parte, se ha indicado anteriormente que la centralización se bifurca en la desconcentración y en la delegación, y, obviamente, estos organismos sólo pueden ser desconcentrados o delegados.

Al estudiar ambas formas, se observa que las diferencias son más bien de grado que de forma, porque mientras en la desconcentración el órgano superior se desprende de parte de su competencia en beneficio del inferior, sin que exista la posibilidad de que vuelva a ejercerla hasta en tanto subsista tal régimen, en la delegación únicamente se transfiere el ejercicio de las facultades, mas no su titularidad, que conserva el delegante.

Ahora bien, el artículo Séptimo señalado, consagra la reserva de atribuciones a favor del titular, lo que equivale a un derecho de avocación.

De lo que se concluye que lo único que se confiere en

Los Acuerdos de Delegación de facultades, es el ejercicio de ciertos derechos, mas no su titularidad, ya que ésta continúa en manos del superior jerárquico, quien precisamente por esta razón, puede ejercitar en forma concurrente las facultades en cuestión.

Situación que conduce inevitablemente a la idea de que se trata de un típico fenómeno de delegación y no de desconcentración.

Por otra parte, los Acuerdos posteriores no hacen este señalamiento, sin embargo, aun cuando no se haga expresamente, esta concurrencia se da en virtud de que el ejercicio de las facultades señaladas en los Acuerdos delegativos limitan únicamente a las Administraciones Fiscales Regionales, no así a las autoridades centrales.

Este criterio lo refuerzo al examinar el texto del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en su artículo 4º, dice: "La representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente al Secretario. Para el despacho de los asuntos, éste podrá delegar sus facultades en los funcionarios de las dependencias de la Secretaría, excepto aquellas que deban ser ejercidas directamente por él. Esta delegación se hará mediante un acuerdo que se publica-

rá en el "Diario Oficial de la Federación.

El Secretario conservará, en todo caso, la atribución de ejercer directamente las facultades que deleque".

Ahora bien, el mismo ordenamiento jurídico indica las atribuciones de las Unidades Administrativas Centrales, del artículo 13 al 129, señalando, a partir del artículo 102, lo referente a las Regionales.

Con esto se pretende asentar las bases de la concurrencia de facultades, ya que ambas dependencias fueron creadas por el Poder Ejecutivo, limitando únicamente las facultades de las Unidades Administrativas Regionales por medio del acuerdo delegatorio del Secretario.

El artículo 132 del ordenamiento en cita, indica las facultades que, previo acuerdo delegatorio del Secretario, tendrán.

De aquí se desprende, que si ambos tipos de organización -Central y Regional- fueron creadas por el Ejecutivo, y sólo la delegación de facultades estuvo a cargo del Secretario de Hacienda y Crédito Público, las atribuciones de una y de otra son totalmente independientes, con las solas limitaciones que marca el acuerdo respectivo.

Puede concluirse de lo anterior, que las Administraciones Fiscales Regionales son Organismos pertenecientes a la Centralización Administrativa, con la modalidad de la Delegación.

C A P I T U L O I I I

FACULTADES DELEGADAS A LAS ADMINISTRACIONES
FISCALES REGIONALES EN EL ACUERDO 101-285.

C A P I T U L O I I I

FACULTADES DELEGADAS A LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES EN EL ACUERDO 101-285.

Como anteriormente señalé, la delegación de facultades consiste en conferir determinadas facultades a órganos jerárquicamente inferiores, con las limitaciones marcadas en la ley y en los Reglamentos correspondientes.

En este caso específico, las facultades que se delegan se encuentran enclavadas en el artículo 133 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que establece que:

Artículo 133.- Las Administraciones Fiscales Regionales podrán, por conducto de los funcionarios autorizados, dentro de su circunscripción territorial y en los términos del acuerdo de delegación respectivo:

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas y proce-

dimientos y métodos de trabajo, establecidos por las unidades administrativas competentes de la Subsecretaría a que queden adscritas.

II.- Llevar y mantener actualizados el Registro Federal de Contribuyentes en lo relativo a su circunscripción y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de los aduanales y el de vehículos, así como ordenar y practicar visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en esta materia y suministrar a la Dirección General de Recaudación los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país.

III.- Dirigir, supervisar y evaluar la operación de las oficinas Federales de Hacienda y las Oficinas Federales de Muestreo y Ensaye.

IV.- Revisar y consolidar la contabilidad de ingresos y movimientos de fondos de las oficinas recaudadoras y demás cuenta dantes que le correspondan dentro de su circunscripción territorial, y expedir las observaciones de glosa correspondiente y proporcionar a la Dirección General de Recaudación la información necesaria para la integración de la cuenta pública.

V.- Coadyuvar con las entidades federativas para el co
rrecto cumplimiento de los convenios y acuerdos de coordinación
fiscal.

VI.- Recibir de los particulares y, en su caso, exigir
las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación
a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las -
mismas no deban presentarse ante las Oficinas Federales de Ha- -
cienda, o a otras autoridades fiscales.

VII.- Vigilar que los contribuyentes, responsables so-
lidarios y demás obligados en materia de contribuciones, sus ac-
cesorios y de aprovechamientos, cumplan con la obligación de pre-
sentar declaraciones ante las oficinas recaudadoras, con excep-
ción de los impuestos al comercio exterior, a los derechos por -
servicios aduaneros y a los aprovechamientos en materia de impor-
tación o de exportación.

VIII.- Tramitar y resolver las solicitudes de devolu-
ción de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legal-
mente así proceda; así como reconocer la existencia de créditos
en contra de éste para efectos de compensación y resolver sobre
la procedencia de compensaciones efectuadas, en la materia de -
su competencia.

IX.- Resolver las consultas que formulen los interesa
dos respecto a situaciones reales y concretas sobre la aplica--
ción de las disposiciones fiscales, y conceder las autorizacio--
nes previstas en las mismas, en la materia de su competencia.

X.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, inspec--
ciones y verificaciones, así como realizar los demás actos que
establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumpli--
miento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables
solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, sus
accesorios y de aprovechamientos.

XI.- Revisar las declaraciones de los contribuyentes
y responsables solidarios y comprobar el cumplimiento de las -
disposiciones fiscales en las materias señaladas en la fracción
VII de este artículo.

XII.- Requerir a los contribuyentes, responsables sol
darios y demás obligados, para que exhiban la contabilidad, de--
claraciones y avisos, y para que proporcionen datos, otros docu--
mentos e informes a fin de comprobar el cumplimiento de las dis--
posiciones fiscales en las materias señaladas en la fracción VII
de este artículo. Los requerimientos para la presentación de li
bros de contabilidad, documentos, correspondencia e informes po-

drán efectuarse a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados con domicilio fuera de su circunscripción territorial, cuando tengan relación con los contribuyentes domiciliados en su propia circunscripción territorial.

XIII.- Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes de su competencia, así como revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales.

XIV.- Informar a la Dirección General de Fiscalización de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones.

XV.- Dar a conocer a los contribuyentes o responsables solidarios, los hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales y que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, así como a las autoridades y a los organismos fiscales autónomos competentes, aportándoles los datos y elementos necesarios para que dichas autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

XVI.- Recibir de los contribuyentes, responsables sol
darios y demás obligados, las inconformidades que formulen, las pruebas que ofrezcan, en relación con los actos de comprobación efectuados por las autoridades competentes, estudiarlas y tomarlas en cuenta, en su caso, al determinar los créditos fiscales correspondientes.

XVII.- Determinar los impuestos y sus accesorios de ca
rácter federal, a cargo de los contribuyentes, responsables sol
darios y demás obligados, excepto los impuestos al comercio exte
rior, así como los derechos y aprovechamientos y sus accesorios que no estén señalados como de la competencia de otra unidad admi
nistrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado.

XVIII.- Estudiar y analizar la procedencia de la corre
cción que efectúe el contribuyente de su situación fiscal, con motivo de la notificación que del acta parcial le hagan saber las au
toridades competentes que ejerzan las facultades de comproba
ción; y en su caso, emitir la resolución que proceda respecto de dicha corrección.

XIX.- Ejercer las facultades a que este artículo se re
fiere respecto de los contribuyentes sujetos a las bases especia
les de tributación, que no correspondan a las autoridades fisca

les de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectivos.

XX.- Dictar las resoluciones que correspondan en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

XXI.- Condonar las multas que imponga a los impuestos por las unidades administrativas que de ellas dependan.

XXIII.- Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, así como resolver sobre las solicitudes de dispensa de la garantía del interés fiscal, previo acuerdo de la Subprocuraduría Fiscal Regional -- cuando el crédito impugnado en el recurso sea conexo a otro que esté controvertido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

XXIV.- Resolver los recursos administrativos de su competencia.

XXV.- Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de las disposiciones fiscales, al calendario de aplicación de las mismas y a los procedimientos y formas para su debida observancia en la materia de su competencia.

XXVI.- Informar a la Procuraduría Fiscal de la Federación por conducto de la Subprocuraduría Fiscal Regional, de los hechos de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir delitos fiscales o delitos de los servidores públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

XXVII.- Coordinarse en la materia de su competencia con las demás unidades administrativas regionales de la Secretaría y con las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas para el mejor ejercicio de sus facultades.

Cada Administración Fiscal Regional estará a cargo de un Administrador Fiscal Regional del que dependerán las Oficinas Federales de Administración tributaria; las Subadministraciones de Recaudación; de Fiscalización; Técnica; y de Informática; la Coordinación Administrativa; los Departamentos de Registro y Control de Obligaciones; de Notificación y Cobranza; de Recepción de Recaudación y Contabilidad de Ingresos; de Revisión de Declaraciones; de Revisión de Dictámenes; de Auditoría Fiscal; de Servicios al Contribuyente; de Liquidación; de Procesos Manuales; de Proceso de Datos; de Aplicaciones; y de Recursos Administrativos, así como las Oficinas Federales de Hacienda Principales, -- Subalternas y Agencias y las Oficinas Federales de Muestreo y Ensaye de su circunscripción territorial y los auditores e inspec-

tores que sean necesarios.

Un aspecto importante de la delegación de facultades - es aquel que se refiere a que el delegante conserva las facultades delegadas; para confirmar esto se transcribe una tesis juris prudencial que a la letra dice:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

(COMPETENCIA)

FACULTADES DELEGADAS CON BASE EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE 1980. - LA DELEGACION DE FACULTADES NO PRIVA DE LAS MISMAS AL DELEGANTE. El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece la competencia de la Dirección de Liquidación - para imponer sanciones. Si el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Cuarta del Reglamento antes citado, delega competencia a una unidad de nueva creación, coexisten la competencia del Titular de la Secretaría y de la Dirección de Liquidación a quien se le otorgó en el Reglamento Interior, y de las Administraciones Fiscales Regionales a quienes les delegó competencia el Secretario, puesto que independientemente de otra consideración, en dicho Reglamento se estableció que la delegación

no priva de facultades al delegante.

Revisión N° 328/81.- Resuelta en sesión de 14 de octubre de 1981, por mayoría de 5 votos y 2 más con los resolutivos.- Magistrado - Ponente: Mario Cordera Pastor.- Secretario: Lic. Antonio Romero - Moreno.

a).- COMPETENCIA.

Es la facultad que se tiene respecto a la aplicación de la ley, que reviste diferentes formas.

1.- En razón del territorio.

Para determinar si los contribuyentes y demás obligados están comprendidos dentro de la circunscripción territorial de de terminada Administración Fiscal Regional, se estará:

A.- Al domicilio en que, para efectos fiscales se consi dera que las personas físicas realizan actividades empresariales, este domicilio será el lugar donde tenga el principal asiento de sus negocios; cuando no realicen dichas actividades y presten ser vicios personales independientes, el lugar que utilicen como base fija para el desempeño de los mismos. En todos los demás casos, la casa en que habiten.

Tratándose de personas morales, el local donde esté la administración principal de su negocio. Si se trata de sucursales o establecimientos de negociaciones extranjeras, el local -- donde se establezcan; si varios establecimientos, agencias o sucursales dependen de una misma negociación, el local donde esté la principal administración en territorio nacional, de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación, o a falta de éste:

1) Al lugar donde se encuentre, tratándose del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas; o,

2) Al lugar donde se hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal, tratándose del impuesto por enajenación de bienes a que se refiere el capítulo IV, del título IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

B.- Tratándose de los actos, contratos o documentos -- efectuados, celebrados o expedidos por y ante notario o fedatario público, para todos los impuestos federales que con este motivo -- se causen, el lugar donde habitualmente realicen estas actividades el notario o fedatario público.

En los demás actos, contratos o documentos no previstos en el párrafo anterior, el lugar de celebración, realización, ex-

pedición, o en el que surta efectos, según sea el caso.

2.- En razón al contribuyente.

El acuerdo en estudio establece que las Administraciones Fiscales Regionales ejercerán sus facultades sobre sociedades mercantiles que para efectos del Impuesto sobre la Renta hayan declarado en el último ejercicio fiscal regular, ingresos acumulables hasta por \$100'000,000.00 (cien millones de pesos), y los que inicien operaciones cuando su capital social no exceda de \$100'000,000.00 (cien millones de pesos).

Sin embargo, en un acuerdo posterior, el 101-161 de fecha 14 de mayo de 1982, se modifica la primera parte de lo anterior, dejando en aptitud a las Administraciones Fiscales Regionales para ejercer las facultades delegadas en su favor sobre sociedades mercantiles que para efectos del Impuesto sobre la Renta, hayan declarado durante el último ejercicio regular, ingresos acumulables hasta por \$500'000,000.00 (quinientos millones de pesos).

Se exceptúan los siguientes sujetos y entidades:

Los Estados, Distrito Federal y organismos descentralizados de la Federación.

Las Instituciones de crédito y organizaciones auxilia--

res de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, así como las sociedades de inversión y las bolsas de valores.

Las sociedades mercantiles cuya inversión en acciones o partes sociales de otras sociedades exceda del 55% de su capital contable, así como las unidades de fomento, las sociedades de fomento y las sociedades mercantiles controladoras y controladas.

Las asociaciones patronales, las Cámaras de Comercio, Industria, Agricultura, Ganadería y Pesca, así como las organizaciones que las agrupen y los Colegios de Profesionales y los organismos que los agrupan.

Los contribuyentes que residen en el extranjero, así como los mexicanos funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, cuando permanezcan en el extranjero por un plazo mayor de 183 días naturales.

Respecto a este criterio de competencia la Sala Regional Norte-Centro del Tribunal Fiscal de la Federación dictó la siguiente sentencia:

ACUERDOS DELEGATORIOS DE FACULTADES.- OTORGAN COMPETENCIA A LAS UNIDADES CENTRALES O REGIONALES DE HACIENDA,

ATENDIENDO A LA CAPACIDAD ECONOMICA DE LOS CAUSANTES MANIFESTADA EN LA DECLARACION DE SU ULTIMO EJERCICIO, REFERIDO A LA FECHA DE SU EXPEDICION.- Si bien es cierto que el acuerdo 101-285 del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, establece un límite de competencia hasta \$ 100'000,000.00 que hubieren declarado en el último ejercicio fiscal los contribuyentes, para las Administraciones Fiscales Regionales, no debe perderse de vista la posibilidad de ser controlado un causante por dichas unidades está condicionada a su potencial económico actualizado, referido a la fecha de emisión del Acuerdo correspondiente y no al monto de los ingresos que hubiere declarado en el ejercicio revisado o en el anterior a éste, ya que ello no se desprende de la debida interpretación del artículo 8° del Acuerdo aludido. Conforme a lo anterior, debemos concluir que la autoridad emisora del Acuerdo le interesó tener el control centralizado de los causantes cuyo potencial económico reflejado en la última declaración de sus ingresos, fuera mayor a la suma ahí determinada, es decir, sólo quienes obtuvieron mayores ingresos en el ejercicio anterior a la emisión del Acuerdo o con posterioridad al mismo, deben quedar sometidos a la autoridad central, no obstante que en ejercicios anteriores hubieran obtenido ingre--

Los ingresos inferiores al límite ahí fijado. De ahí que, si en el ejercicio revisado (1977) o en el anterior al mismo, el demandante obtuvo ingresos inferiores a la repetida suma, no por ello quien debe liquidar los impuestos es la Administración Regional, sino la autoridad Central competente, ya que en la fecha de la vigencia del Acuerdo, que debe fundar el ejercicio de las facultades liquidatorias, los ingresos del causante auditado rebasaron aquel límite competencial económico.

Juicio No. 375/82.- Sentencia de 9 de marzo de 1983, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Arturo de la Rosa Santoscoy.- Secretario: Lic. Josaph G. Acevedo Ordorica.

3.- Cambio de competencia.

El cambio de competencia se da de acuerdo a los siguientes supuestos:

En caso de que al verificarse el cambio de competencia se encuentren pendientes de realización de actuaciones, trámites o procedimientos administrativos, la unidad que los hubiere iniciado continuará conociendo de los mismos hasta su conclusión.

Quando por razones financieras o humanas no sea posible, o no sea conveniente, la reanudación de la visita con personal propio, deberá solicitarse a la otra Administración Fiscal Regional que con personal suyo, facultado e identificado por la autoridad que tiene a su cargo la atención, y con documentación de ésta, desahogue la diligencia.

Para determinar la vigilancia de los cambios de competencia, se estará a lo siguiente:

1) Cuando sea por razón de la cuantía de los ingresos del contribuyente, el cambio surtirá efectos a partir del ejercicio siguiente a aquel en que presenten su declaración por el ejercicio regular del Impuesto sobre la Renta.

2) Cuando sea por cualquier otra causa, el cambio surtirá efectos de inmediato.

b).- FACULTADES EN MATERIA DE RECAUDACION.

Esta facultad se encuentra ubicada en el artículo 53 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su realización corresponde de manera originaria a la Dirección General de Recaudación.

Adolfo Carretero Pérez señala que la recaudación -

es el procedimiento administrativo cuya finalidad consiste en ingresar el pago de la deuda tributaria a la Hacienda Pública.*

Sin embargo, la función recaudadora del Estado no se limita a recibir los pagos por concepto de contribuciones que realizan los particulares, sino que también cumple con actividades como la de recibir avisos, declaraciones, etc.

Ahora bien, en nuestro país, además de las funciones mencionadas, las unidades administrativas encargadas de llevar a cabo la recaudación, ejecutan otras cuyo fin consiste en cumplir de una manera más eficaz con esta tarea.

No debe perderse de vista que los actos del procedimiento recaudatorio deben encontrarse previstos en la ley y cumplir con las garantías legales que para este tipo de actos establecen las leyes.

Por otra parte, la recaudación puede tomar dos modalidades:

* Adolfo Carretero Pérez.- Derecho Financiero.- Santillana, S.A. de Editores.- 1ª. Edición.- Madrid 1968.- Pág. 547.

a).- Voluntaria.- Se da cuando el obligado cumple de manera espontánea con sus obligaciones respetando los plazos y utilizando los medios de pago establecidos por la administración pública.

b).- Forzada.- Cuando el contribuyente omite tanto la presentación de declaraciones, avisos, etc., como el pago voluntario en el plazo fijado en la ley, el cobro de los créditos fiscales se realizará mediante el embargo de los bienes suficientes para cubrir el crédito.

Lo anterior debe tener como base la liquidación del crédito fiscal por parte de la autoridad correspondiente, esto es, la fijación del crédito mismo derivada de la revisión efectuada a la documentación de los contribuyentes.

La distribución de competencia respecto a las facultades de recaudación, será la que a continuación se señala:

1.- En el Subadministrador de Recaudación se delegan las siguientes facultades:

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos por las uni

dades administrativas competentes de la Subsecretaría de Ingresos.

II.- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes en lo relativo a su circunscripción y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, - con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos, así como ordenar y practicar visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en estas materias y suministrar a la Dirección General de Recaudación los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país.

III.- Consolidar la contabilidad de ingresos y movimientos de fondos de las oficinas recaudadoras.

IV.- Recibir de los contribuyentes y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentos a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas no deban presentarse ante las Oficinas Federales de Hacienda o a otras autoridades fiscales.

V.- Vigilar que los contribuyentes, retenedores, responsables solidarios y terceros obligados conforme a las leyes impositivas federales, con excepción de las aduanales

y el de tenencia o uso de vehículos cumplan con la obligación de presentar declaraciones ante las oficinas recaudadoras.

VI.- Resolver las consultas que formulen los interesados respecto a situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y conceder las autorizaciones previstas en las mismas, en las materias de su competencia.

VII.- Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes de su competencia, así como revisar que los mencionados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en el Reglamento del artículo 85 del Código Fiscal de la Federación.

VIII.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales en las materias de impuestos federales excepto los de aduanas y el de tenencia o uso de vehículos.

IX.- Condonar las multas que impongan y las que a su vez impongan las unidades administrativas que de ellos dependan (Oficinas Federales de Hacienda).

X.- Dirigir las Oficinas Federales de Hacienda y - las de Muestreo y Ensaye, así como vigilar que las primeras cumplan con la solicitud de las aduanas de recibir el pago, notificar y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución respecto de créditos fiscales de carácter aduanal.

2.- En el Jefe y Subjefe de Unidad de Registro y - Control de Obligaciones, las contenidas en las fracciones I y II, con excepción de la relativa a ordenar la práctica de visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en materia del Registro Federal de Contribuyentes; IV, V.

Ejercer las facultades de referencia respecto de - los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación que no correspondan a las autoridades fiscales de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectiva.

c).- FACULTADES EN MATERIA DE FISCALIZACION.

En el artículo 60 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala la competencia de la Dirección General de Fiscalización, a quien corresponde de manera primaria, la realización de las funciones fiscalizadoras del Estado.

La fiscalización, señala Roberto Alvarez Arguelles, es la función de la Administración Tributaria que tiene la característica de ser eminentemente activa a diferencia de la recaudatoria, que es fundamentalmente pasiva, mediante la cual la autoridad da respuesta al incumplimiento de los contribuyentes, y cuyos objetivos son: A).- En forma inmediata, persigue la creación de sensación de riesgo en el contribuyente incumplido, a fin de inducirlo a cumplir cabalmente con sus obligaciones para no tener que afrontar situaciones gravosas derivadas del incumplimiento, y B).- En forma mediata, buscar alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales del contribuyente. *

Por su parte, el Manual de Administración Tributaria dice que la fiscalización es el conjunto de actividades destinadas a controlar el cumplimiento que los obligados dan a sus deberes impositivos. **

* Roberto Alvarez Arguelles.- La Función de Fiscalización.- Cit. por Sergio Francisco de la Carza.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa, S.A.-10a. Ed.- México - - 1981.- Pág. 675.

** Manual de Administración Tributaria.- Capítulo V.- XXIII Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administradores Tributarios.- República Dominicana 1982.- Pág. - 5.1.

Se puede concluir que la fiscalización es el acto que la autoridad competente realiza en un momento dado, para verificar que los contribuyentes hayan cumplido con las disposiciones fiscales.

La fiscalización tiene su fundamento jurídico en el artículo 31 de la Constitución, que al referirse a las obligaciones de los mexicanos, señala en su fracción IV la de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por otra parte, el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación señala las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo en ellas las siguientes:

1.- Rectificar los errores aritméticos que aparezcan en las declaraciones.

2.- Requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.

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

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

La primera se refiere a la revisión de declaraciones, la segunda a las visitas domiciliarias y la tercera a la revisión de dictámenes.

Estas son las modalidades que puede adoptar la fiscalización.

La revisión de declaraciones consiste en verificar los datos contenidos en las declaraciones de los contribuyentes, a fin de cerciorarse de que se hayan cumplido las disposiciones fiscales.

La revisión de declaraciones puede adoptar las siguientes formas, como señala el maestro Sergio de la Garza:

a) La corrección de errores aritméticos, que se realiza en todas las manifestaciones

b) La revisión "legal", que comprueba el cumplimiento formal de requisito en las declaraciones.

c) La que tiene por objeto comprobar la veracidad de la información contenida en las declaraciones. *

El plazo para exhibir libros, documentos, informes y datos a las autoridades fiscales, se encuentra en el artículo 53 del Código citado, que establece que para las revisiones distintas de las visitas domiciliarias, debe concederse un plazo de 15 días, contados a partir del siguiente a aquel en que se notificó la solicitud, susceptible de una ampliación de 10 días más, cuando se trate de informes cuyo contenido sea difícil de proporcionar o de obtener.

La revisión de dictámenes consiste en evaluar el trabajo realizado por un profesional de la contabilidad, ajeno a la administración tributaria, a quien el contribuyente encomienda que emita un dictamen sobre los estados financieros que sirvieron de base para la presentación de una declaración.

* Sergio Francisco de la Garza.- Opus. Cit.- Pág. 676

Mediante este dictamen, el Contador Público Registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expresa su opinión ante la autoridad fiscalizadora, basado en las informaciones obtenidas en un examen practicado de acuerdo a las normas de auditoría generalmente aceptadas; de la razonabilidad de dichos estados financieros; de los resultados obtenidos y del efecto de ellos en la correcta determinación de los impuestos y en general, del cumplimiento de las obligaciones fiscales que le son aplicables.

Para que el dictamen de estados financieros tenga validez, deben satisfacer los requisitos que señala el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación y el Reglamento del mismo, que en sus artículos 45 al 58 regula lo que se refiere a éste.

En cuanto a las visitas domiciliarias, puede afirmarse que son por su estructura, el procedimiento de fiscalización más efectivo para la satisfacción de las necesidades del fisco.

Así lo considera el C.P. Roberto Alvarez Arguelles, quien establece dos modalidades de las visitas domiciliarias:

a) Las de inspección, que buscan comprobar el cumplimiento de un impuesto en particular, generalmente los impuestos especiales; y que se caracterizan normalmente por su brevedad.

b) Las de auditoría, que buscan la comprobación integral del cumplimiento de obligaciones tributarias y que por ello tienen una duración superior. *

En cuanto a esta separación, puede decirse que con la abrogación de la mayoría de los impuestos especiales, actualmente sólo existen las de auditoría.

Roberto Hoyo define las visitas domiciliarias como "La revisión y examen domiciliario que se efectúa de la contabilidad y documentación relacionada con las operaciones del contribuyente para comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, o bien, determinar las diferencias de impuestos dejados de pagar". **

* Roberto Alvarez Arguelles.- Citado por Sergio F. de la Garza.- Opus. Cit.- Pág. 676

** Roberto Hoyo.- Evolución de la Administración Tributaria en los Países Americanos de 1961 a 1980.- Revista de Investigación Fiscal.- Ed. S.H.C.P.- Marzo-Abril 1982.- México.- Pág. 46

Respecto a esta forma de fiscalizar conviene destacar lo que establece el artículo 16 Constitucional en su párrafo segundo que dice: "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."

La disposición transcrita resulta lógica, ya que - un acto de molestia de esta magnitud requiere de un especial cuidado por parte de la autoridad fiscalizadora para evitar violaciones al procedimiento administrativo y aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Independientemente de lo anterior, todo acto de autoridad debe cumplir los requisitos que para ellos establece el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, que a la letra dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento de escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*"

Esto significa que al emitirse una orden, sea de -

revisión de declaraciones, de dictámenes o de visita domiciliaria, tendrá que observarse lo que señala el precepto citado, con el objeto de que no se violen las garantías individuales de los gobernados.

En relación con la competencia que tienen las Administraciones Fiscales Regionales para realizar actos de fiscalización, el Tribunal Fiscal de la Federación ha dictado la siguiente sentencia:

ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.- TIENEN COMPETENCIA PARA DETERMINAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES DE LOS CONTRIBUYENTES DOMICILIADOS EN SU JURISDICCION.- El establecimiento de las Administraciones Fiscales Regionales tiene como propósito desconcentrar las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se les confieren facultades para revisar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes domiciliados en su jurisdicción.

Revisión No. 97/79.- Resuelta en sesión de 12 de abril de 1933, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic. Miguel Aguilar - García.

El artículo Séptimo regula, en el punto 3, inciso E, del Acuerdo 101-285, la distribución de competencia en materia de fiscalización, como sigue:

I.- En el Subadministrador de Fiscalización:

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo establecidos por las unidades administrativas competentes de la Subsecretaría de Ingresos.

II.- Ordenar y practicar visitas domiciliarias de auditoría, inspecciones, verificaciones y reconocimientos, así como realizar los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos.

III.- Revisar las declaraciones de los contribuyentes y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos.

IV.- Autorizar a los contadores públicos para formular dictámenes sobre los estados financieros en relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes de su competencia, así como revisar que los citados dictámenes reúnan los requisitos establecidos en el Reglamento del artículo 85 del Código Fiscal de la Federación.

Esta facultad solo se les da a las Administraciones Fiscales Regionales del Noreste y Occidente.

V.- Requerir a los contribuyentes y demás obligados la presentación de libros de contabilidad, documentos, correspondencia e informes y proceder a su revisión, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos. Estos requerimientos, cuando tengan por objeto solicitar y obtener datos, informes y documentos de terceros, podrán efectuarse, no obstante que las personas de quienes deban obtenerse, se encuentren domiciliadas fuera de la circunscripción territorial de la Administración Fiscal Regional que las realice, sin que para el ejercicio de esta facultad rijan las limitaciones establecidas por razón de la cuantía o de los sujetos.

VI.- Informar a la Dirección General de Fiscalización de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros, en relación con las declaraciones de los contribuyentes de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones.

VII.- Comunicar los resultados de las visitas de auditoría, inspecciones, revisión de declaraciones y de dictámenes, verificaciones, reconocimientos y demás actos de comprobación a las autoridades competentes para determinar créditos fiscales y a los organismos fiscales autónomos que correspondan, aportándole los datos y elementos necesarios para que tales autoridades y organismos ejerzan sus facultades.

VIII.- Ejercer las facultades a que este artículo se refiere, respecto a los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación que no correspondan a las autoridades fiscales de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectiva.

2.- En el Jefe y Subjefe de la Unidad de Revisión de Declaraciones, las contenidas en las fracciones I, III, VI y VIII.

3.- En el Jefe y Subjefe de la Unidad de Revisión de Dictámenes, las contenidas en las fracciones I, V, VI y VII.

4.- En el Jefe y Subjefe de la Unidad de Auditoría Fiscal, las establecidas en las fracciones I, IV, VI y VII.

d).- FACULTADES EN MATERIA DE SERVICIO Y ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE.

Esta facultad se encuentra regulada en los artículos 65 y 66 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que se da competencia a la Dirección de Servicio al Contribuyente y a la Dirección de Asistencia al Contribuyente, en estas materias.

En cuanto a la forma de realizar esta facultad, el artículo 33 del Código Fiscal de la Federación establece que las autoridades fiscales proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes, para lo que procurarán:

1.- Explicar las disposiciones fiscales, utilizando un lenguaje llano alejado de tecnicismos y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.

2.- Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.

3.- Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.

4.- Señalar en forma precisa en los requerimientos, mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige.

5.- Difundir entre los contribuyentes los derechos y medios de defensa que se pueden hacer valer contra las resoluciones de las autoridades fiscales.

6.- Efectuar en distintas partes del país reuniones de información con los contribuyentes, especialmente cuando se modifiquen las disposiciones fiscales y durante los principales períodos de presentación de declaraciones.

7.- Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de

carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a períodos inferiores a un año.

En cuanto a las consultas, el artículo 34 del mismo ordenamiento jurídico señala que "Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos del particular en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y su resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello".

Esta facultad tiene su origen en la garantía constitucional consagrada en el artículo 8º de la Carta Magna, que se refiere al derecho de petición.

Dionisio J. Kaye conceptúa a este último como "la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado, con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su obligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente".*

* Dionisio J. Kaye.- Breviario de Procedimientos Fiscales de Defensa.- Editorial IEE, S. A. Sin número de edición. México 1981. Pág. 99

Ahora bien, en materia fiscal, consultar es some--
ter una duda sobre la materia, al parecer de la autoridad fis
cal, con objeto de que ésta emita su dictamen. *

La facultad de consultar se da por la propia comple--
jidad de una interpretación adecuada a éstas.

En esta materia, la delegación se da de la siguiente
manera:

1.- En el Subadministrador técnico:

Orientar a los contribuyentes respecto al cumpli--
miento de sus obligaciones fiscales, al calendario de aplicaca
ción de las disposiciones tributarias y a los procedimientos
y formas para su debida observancia.

2.- En el Jefe y Subjefe de Unidad de Servicios al
Contribuyente, los que a continuación se señalan:

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas, -
procedimientos y métodos de trabajo establecidos por las unida
des administrativas competentes de la Subsecretaría de In-
gresos.

II.- Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda, reconocer la existencia de créditos en contra de éste para efectos de compensación y resolver sobre la procedencia de compensaciones efectuadas, en materia de su competencia.

III.- Resolver las consultas que formulen los interesados respecto a situaciones reales y concretas sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y conceder las autorizaciones previstas en las mismas, en materia de su competencia.

IV.- Ejercer las facultades fijadas respecto de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación que no correspondan a las autoridades fiscales de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectivos.

V.- Dictar las resoluciones que corresponden en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa.

VI.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan a las infracciones fiscales, en las materias de impuestos federales, con excepción de los aduanales y el de

tenencia o uso de vehículos.

VII.- Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago de parcialidades y de créditos fiscales, en materia de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices, requisitos, limitaciones, sistemas de control y supervisión que fije la Tesorería de la Federación.

e).- FACULTADES EN MATERIA DE PARTICIPACION DE UTILIDADES.

Esta facultad radica originalmente en la Dirección General Técnica, como lo indica el artículo 64 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La participación de utilidades es el derecho que tiene el trabajador para percibir una parte proporcional de lo que acumuló la empresa por concepto de utilidades durante el año inmediato anterior.

Dicho derecho se encuentra regulado tanto en la Constitución (artículo 123, apartado "A", fracción IX), como en la Ley Federal del Trabajo (artículos 117 al 131).

Respecto a esta facultad de las Administraciones Fiscales Regionales, el Tribunal Fiscal de la Federación emitió una resolución que a la letra dice:

COMPETENCIA.- LA TIENEN LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES PARA ORDENAR UN REPARTO ADICIONAL DE UTILIDADES A LOS TRABAJADORES.- De lo dispuesto por el artículo 106 fracción XIX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor a partir del 1º de enero de 1980, se desprende que las Administraciones Fiscales Regionales tienen la facultad de emitir las resoluciones que correspondan en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, consecuentemente, debe considerarse que las citadas Administraciones tienen competencia para emitir resoluciones en las que se ordene un reparto adicional de utilidades a los trabajadores. (53)

Revisión No. 1225/82.- Resuelta en sesión de 14 de febrero de 1984, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas Durán.- Secretario: Lic. Rodolfo Pérez Castillo.

Respecto a la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para conocer de la inconformidad de los trabajadores, en relación con la declaración anual presentada por el contribuyente y a su resolución, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 121, señala que:

ARTICULO 121.- El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las siguientes normas:

I.- El patrón, dentro de un término de diez días - contados a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de la misma. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante un término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia Secretaría.

Los trabajadores no podrán poner en conocimiento de terceras personas los datos contenidos en la declaración y sus anexos.

II.- Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o la mayoría de los trabajadores de la empresa, podrá formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzgue convenientes.

III.- La resolución definitiva dictada por la misma

Secretaría, no podrá ser recurrida por los trabajadores.

IV.- Dentro de los treinta días siguientes, a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma, independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación variara a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

Lo anterior se refiere al caso en que haya denuncia por parte de los trabajadores, sin embargo, si no la hay, deben seguirse los lineamientos del artículo 122 de la misma Ley que establece que cuando se aumente la utilidad gravable sin que haya mediado denuncia de los trabajadores o sin haberse resuelto, el reparto adicional deberá efectuarse dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que notifique la resolución. Cuando se impugne por el patrón se suspenderá el pago en tanto la resolución quede firme, garantizándose el interés de los trabajadores.

Esto es por lo que se refiere al aspecto laboral. En cuanto a la competencia conferida a estas unidades administrativas en esta materia, queda señalada tanto en el artículo

133, fracción XX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como en el artículo Séptimo, punto 2, fracción XIX, del Acuerdo Delegatorio de Facultades - 101-285, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1981.

Dicha facultad se delega en la Subadministración Técnica, al Subadministrador Técnico, al Jefe y Subjefe de Unidad de Servicios al Contribuyente y al Jefe y Subjefe de la Unidad de Liquidación.

f).- FACULTADES EN MATERIA DE LIQUIDACION.

Es una de las facultades primordiales que tienen las Unidades Administrativas de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se realiza de manera primaria por la Dirección de Liquidación dependiente de la Dirección General Técnica, y de manera delegada por las Administraciones Fiscales Regionales por conducto de la Subadministración Técnica.

Dionisio J. Kaye dice que la liquidación "Es el acto o la serie de actos necesarios para la comprobación y la valorización de los diversos elementos constitutivos de la -

deuda impositiva, con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación de la deuda del contribuyente". *

La función de liquidación es aquella que el Estado desarrolla en respuesta inmediata al incumplimiento de las disposiciones tributarias, por parte de los contribuyentes, con el fin esencial de determinar los créditos fiscales no percibidos por la Hacienda Pública Federal. El desarrollo de esta función, es generalmente consecuencia de la facultad fiscalizadora del Estado, mediante la cual se revisa al contribuyente para verificar el cumplimiento o incumplimiento de las normas tributarias aplicables a su situación fiscal. No ha lugar al ejercicio de esta facultad en los casos de cumplimiento voluntario, oportuno y correcto por parte del contribuyente de todas sus obligaciones tributarias.

Las facultades en materia de liquidación, se ejercen interpretando y aplicando las normas tributarias vigentes en el momento del nacimiento de la obligación fiscal y constituye un instrumento jurídico eficaz para que el Estado determine y recaude los gravámenes federales en la cantidad que corresponda.

* Dionisio J. Kaye.- Opus Cit. Pág. 32.

110.

Desde este punto de vista, la función de liquidación constituye una represión por la inobservancia de las disposiciones impositivas, al determinar la recuperación de la cantidad del gravamen debido al fisco federal, además de los recargos causados y las multas impuestas por las infracciones cometidas.

Respecto a los procedimientos para la liquidación, Dionisio J. Kaye dice que son cuatro:

- a) La que elabora el sujeto pasivo, en forma espontánea, sin intervención de la autoridad fiscal.
- b) La que realiza la Administración en colaboración con el sujeto pasivo.
- c) La que realiza la autoridad fiscal sin la intervención del sujeto pasivo.
- d).- La liquidación que se hace por medio de un contrato, convenio o acuerdo, elaborado entre la autoridad fiscal y el sujeto pasivo. *

Ahora bien, el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación en su tercer párrafo, establece una doble posibi-

lidad para la determinación de los créditos fiscales: en la primera es al propio contribuyente a quien corresponde determinar el crédito; en la segunda, es la autoridad quien lo determina cuando las normas fiscales así lo establecen o cuando el contribuyente no la hubiere determinado teniendo la - obligación.

En el caso de que el contribuyente omite cumplir - con sus obligaciones, o que participe contribuyendo con una cantidad menor a la debida conforme a la ley, trae como consecuencia el grave problema de la evasión, que significa la no contribución a los gastos públicos.

Esta situación hace que surja la necesidad de do--tar a la autoridad fiscal de facultades para vigilar constantemente el cumplimiento de las obligaciones fiscales; así como de revisar que tanto el cumplimiento como el pago se realice con estricto apego a las disposiciones legales; y que - en aquellos casos en los que de la revisión efectuada se descubra que el contribuyente no determinó correctamente la base del impuesto y por lo tanto no cubrió la cantidad debida conforme a la ley, procede la liquidación de las diferencias omitidas y su consecuente recaudación.

Al respecto señala Francisco Lerdo de Tejada que:

"Es preciso destacar que las autoridades tienen la necesidad de asociar el nacimiento y cuantía de la deuda impositiva a la circunstancia de que se produzca una determinada situación de hecho, que deriva del estudio y verificación de documentos, libros, datos, informes y visitas que sirven para determinar los créditos a cargo de los particulares". *

Ahora bien, la función de liquidación se ejerce - por una dirección de área dependiente de la Dirección General Técnica de la Subsecretaría de Ingresos, por trece Unidades Regionales y por las autoridades locales, conforme a las atribuciones que les han sido conferidas a través de los - - Acuerdos Delegatorios de Facultades a nivel regional, y de - los Convenios de Colaboración Administrativa a nivel local.

La delegación de facultades en esta materia se da de la siguiente manera:

1.- En el Subadministrador Técnico:

I.- Aplicar las políticas, programas, sistemas, - procedimientos y métodos de trabajo, establecidos por las - unidades administrativas competentes de la Subsecretaría de Ingresos.

* Francisco Lerdo de Tejada.- Ensayos de Derecho Tributario.- Editorial JUS.- 1a. Ed.- México 1975.- Pág. 26

II.- Tramitar y resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda, reconocer la existencia de créditos en contra de éste para efectos de compensaciones efectuadas, en materia de su competencia.

III.- Resolver las consultas que formulen los interesados respecto a situaciones reales y concretas, sobre la aplicación de las disposiciones fiscales y conceder las autorizaciones previstas en las mismas, en las materias de su competencia.

IV.- Informar a la Dirección General de Fiscalización de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros, en relación con la declaración de los contribuyentes que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones.

V.- Recibir y estudiar las inconformidades que formulen los contribuyentes y las pruebas que ofrezcan en relación con los hechos consignados en las actas de visita domiciliaria, tomándolas en cuenta, en su caso, al practicar la liquidación de los créditos correspondientes.

VI.- Determinar la existencia de los créditos fiscales, dar las bases para su liquidación y fijarlas en cantidad.

dad líquida, respecto de los impuestos federales y sus respectivos recargos, a los contribuyentes y demás obligados, - con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos, así como ejercer dichas facultades respecto a los - derechos, productos y aprovechamientos que no estén señalados como de la competencia de otra Unidad administrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado.

VII.- Ejercer las facultades señaladas respecto de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación, que no correspondan a las autoridades fiscales de las entidades federativas conforme a los convenios de coordinación respectivos.

VIII.- Dictar las resoluciones que correspondan en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

IX.- Imponer las sanciones administrativas que correspondan en infracciones fiscales, en las materias de impuestos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos.

X.- Condonar las multas que impongan y las que a su vez impongan las Unidades administrativas que de ellos dependan.

XI.- Conceder prórrogas y autorizaciones para el pago de parcialidades de créditos fiscales, en las materias de su competencia, previa garantía de su importe y accesorios legales, con sujeción a las directrices, requisitos, limitaciones, sistemas de control y supervisión que fije la Tesorería de la Federación.

2.- En el Jefe y Subjefe de Unidad de Liquidación, las establecidas en los números V, VI y VIII anteriormente citados, que son:

V.- Recibir y estudiar las inconformidades que formulen los contribuyentes y las pruebas que ofrezcan en relación con los hechos consignados en las actas de visita domiciliaria, tomándolas en cuenta, en su caso, al practicar la liquidación de los créditos correspondientes.

VI.- Determinar la existencia de los créditos fiscales, dar las bases para su liquidación y fijarlas en cantidad líquida respecto de los impuestos federales y sus respectivos recargos, a los contribuyentes y demás obligados, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos, así como ejercer dichas facultades respecto a los derechos, productos y aprovechamientos que no estén señalados co

mo de la competencia de otra Unidad administrativa de la Secretaría o de otra Secretaría de Estado.

VIII.- Dictar las resoluciones que correspondan en relación con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

g).- FACULTADES EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La solución de los recursos Administrativos corresponde originalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, a la Dirección de Recursos de Revocación, dependiente de la Dirección General Técnica y de manera delegada a las Administraciones Fiscales Regionales.

Los recursos administrativos forman parte de los derechos con que cuenta el particular para hacer frente a los actos de autoridad que permiten la reparación en caso de violación de alguno de los derechos de éste. *

Estos pretenden garantizar la legalidad de los actos de autoridad, obligando a ésta a examinar nuevamente el acto realizado, para determinar si en su relación hubo violación o no.

El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación, enumera los recursos administrativos que proceden cuando las leyes fiscales no establecen recursos aplicables, estos son:

1.- Recurso de Revocación.- Procede contra resoluciones definitivas en que se determinan créditos fiscales; - se niegue la devolución de las cantidades pagadas indebidamente o de las que procedan de acuerdo a las leyes fiscales; contra las que dicten las autoridades aduaneras.

Resulta improcedente contra resoluciones administrativas que determinen créditos fiscales conexos a otro directamente impugnado en juicio de nulidad.

Este recurso tiene las siguientes características:

a).- Es un medio de defensa optativo, esto es, que se puede o no ejercer, en la inteligencia de que si no se hace valer se podrá promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal.

b).- De intentarse el recurso, se deberán hacer valer también los créditos conexos.

c).- La resolución que se dicte en el recurso será impugnabile ante el Tribunal Fiscal, vía juicio de nulidad.

Humberto Rodríguez Domínguez enumera los tipos de resolución que se pueden dar como consecuencia del recurso - de revocación:

a).- Las que procesalmente resuelven que el recurso es improcedente.

b).- Las que dejan sin efecto (revocan totalmente) la resolución combatida por el recurso.

c).- Las que dejan parcialmente sin efecto la resolución primaria.

d).- Las que modifican la resolución combatida.

e).- Las que confirman total o parcialmente la resolución que da origen al recurso. *

2.- Recurso de oposición al procedimiento ejecutivo.- Procede cuando:

A.- El crédito que se exige se ha extinguido por cualquiera de los medios que establece la ley: pago, compensación, cancelación o prescripción.

* Humberto Rodríguez Domínguez.- Manual para la Defensa Fiscal de los Contribuyentes.- Editorial Editora y Distribuidora Rodom, S.A.- 2a. Ed.- México 1978.- Pág. 115

B.- El monto del crédito es menor al exigido, cuando el acto del que derive la diferencia sea imputable a la oficina ejecutora que cobra el crédito, o se refiera a recargos o gastos de ejecución.

C.- Que el procedimiento administrativo de ejecución no se haya ajustado a la ley. En este caso tendría que ser en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables.

D.- Que afecten el interés jurídico de terceros.

El recurso debe promoverse ante la oficina ejecutora por el particular que haya sido afectado por el procedimiento de ejecución.

3.- Recurso de nulidad de notificaciones.- Se hace valer ante la autoridad administrativa que practicó la notificación y procede contra las notificaciones que se hayan realizado contraviniendo las disposiciones fiscales.

La interposición de este recurso suspende los plazos para el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales y de los derechos de los particulares, en tanto se emite una resolución procedente.

La declaración de la nulidad de notificaciones -- trae como consecuencia la de anular las actuaciones realizadas con posterioridad a la notificación anulada y que tengan relación con ella.

En cuanto a la tramitación de los recursos apuntados, el Código Fiscal de la Federación señala que el procedimiento será el siguiente:

I.- Los recursos se interpondrán por el recurrente mediante escrito que presentará ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos su notificación, expresando el acto que se impugna, los agravios que éste le cause, ofreciendo las pruebas que se proponga rendir y acompañando copia de la resolución combatida, así como la constancia de la notificación de esta última, excepto si la notificación se hizo por correo o se trate de negativa ficta, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue en la oficina de correos o a la autoridad que se efectuó la notificación.

II.- En los recursos administrativos no será admitida la prueba de confesión de la autoridad, ni la testimonial.

III.- Las pruebas que ofrezca el recurrente deberán relacionarlas con cada uno de los hechos controvertidos.

IV.- Se tendrán por no ofrecidas las pruebas de documentos si éstos no se acompañan al escrito, en que se interponga el recurso, y en ningún caso se recabarán por la autoridad, salvo que obren en expedientes y se señale el archivo o lugar donde se encuentren para que puedan ser solicitadas por la autoridad.

V.- La prueba pericial se desahogará con la presentación del dictamen a cargo del perito designado por el recurrente.

VI.- Las autoridades fiscales podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en el acto reclamado.

VII.- La autoridad encargada de resolver el recurso, acordará lo que proceda sobre su admisión y sobre las pruebas que se hubieren ofrecido.

VIII.- Una vez que se hubieren desahogado las pruebas, la autoridad dictará resolución en un término que no excederá de cuatro meses; si excediera de este plazo se configurará la negativa ficta, es decir, se tendrá por confirmado el acto impugnado.

Dionisio J. Kaye señala como características de los recursos administrativos las siguientes:

1.- La existencia de una resolución administrativa, que es la que se recurre.

2.- Que el acto o la resolución afecte un derecho o interés del particular.

3.- Que la ley señale ante que autoridad debe agotarse el recurso, que puede ser la misma que dictó el acto o la autoridad jerárquica superior.

4.- La fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacer valer el recurso.

5.- El señalamiento en la ley de ciertos requisitos de forma, de garantías, etc.

6.- La fijación de un procedimiento que debe seguir la autoridad en la revisión del acto, la determinación de formalidades que haya de cumplirse, la especificación de pruebas que pueden rendirse, etc.

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo.*

* Dionisio J. Kaye.- Opus. Cit.- Pág. 175

La resolución de los recursos administrativos a ni vel regional, se encuentra contemplada en el artículo Séptimo, punto 2, fracción XXIII del Acuerdo en estudio. Sin embargo, no se establece con posterioridad a qué autoridad corresponde la resolución de éstos, de donde se desprende que es a los titulares de dichas Administraciones a quienes se - faculta con este fin. Esto es, la autoridad competente para conocer, tramitar y resolver los recursos administrativos es el Administrador Fiscal Regional, y esta facultad no puede - delegarse en algún subordinado como ocurre en los demás casos en estudio.

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

1.- Las entidades integrales de la Administración Pública Federal, guardan relaciones entre sí que van desde la total dependencia, hasta la independencia y autonomía plenas. Esto determina lo que la doctrina llama formas de organización administrativa.

2.- Estas formas de organización administrativa se denominan centralización y descentralización.

3.- La centralización se caracteriza por ser un régimen en el que la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central es definitiva y se forma por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

4.- La centralización implica algunos poderes respecto de órganos inferiores; estos poderes son el de decisión, de mando, de nombramiento, de vigilancia, disciplinario, de revisión y el resolutivo de conflictos de competencia.

5.- En la descentralización se integra legalmente una per

sona de derecho público para realizar fines específicos del - Estado. Sus características son: tiene personalidad jurídica y un patrimonio propio y se forma por:

- a).- Empresas de participación estatal
- b).- Institucionales nacionales de crédito
- c).- Institucionales nacionales de seguros y fianzas, y
- d).- Fideicomisos.

6.- La descentralización se da en razón al servicio, a la colaboración y al territorio.

7.- Dentro de la forma de la Administración Pública llamada centralización, se dan dos modalidades: la desconcentración y la delegación.

La desconcentración se significa por la transferencia a - un órgano inferior de una competencia o poder de decisión -- ejercido por un órgano superior y se caracteriza por existir una relación de jerarquía, y se da una autonomía técnica, aunque no tiene personalidad propia. Esta se da en razón de territorio y de servicio.

La delegación constituye un mecanismo normativo que permite agilizar el procedimiento administrativo y no confiere la titularidad de la facultad transferida, únicamente su ejerci-

cio.

8.- Respecto a la desconcentración, ésta guarda diferencia más de grado que de forma. En efecto, mientras en la desconcentración se atribuye al inferior la titularidad y el ejercicio de ciertos derechos, en la delegación se transfiere únicamente el ejercicio de las potestades delegadas, no así su titularidad que reside en el supraordinado.

9.- La creación de las Administraciones Fiscales Regionales tiene su origen legal en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, en el cual se da una facultad reglamentaria al Ejecutivo, lo que se ejecuta mediante la expedición de normas reglamentarias de una ley, o por la expedición de una norma especial.

10.- Por otra parte, la facultad del Secretario del ramo para delegar facultades a órganos inferiores se encuentra contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha facultad se encuentra reiterada por el artículo 4o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

11.- El 13 de junio de 1973 (D.O. del 30 de junio de 1973), se crearon como dependencias de la Subsecretaría de

Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales. Posteriormente, el 30 de junio de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo delegatorio de facultades del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

12.- Del examen realizado tanto a las formas de organización administrativa, como al Acuerdo 101-285, válidamente se puede establecer que las Administraciones Fiscales Regionales pertenecen a la forma de organización administrativa denominada centralización, adquiriendo la modalidad de la delegación

13.- Las facultades de las Administraciones Fiscales Regionales se encuentran señaladas de manera general; en el artículo 106 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de manera específica en el acuerdo 101-285 de fecha 20 de julio de 1980.

14.- En cuanto a la competencia de las Administraciones Fiscales Regionales, ésta se divide en razón del territorio y en razón del contribuyente.

15.- Los objetivos de las Administraciones Fiscales Regionales

nales son los siguientes:

- Elevar la recaudación y disminuir la evasión fiscal
- Proporcionar mejores servicios a causantes locales.
- Vigilar que se cumplan las disposiciones relativas a -- participación de utilidades a los trabajadores.
- Crear una nueva imagen de las relaciones fisco-causan-- te.
- Integrar y controlar el Registro Federal de Contribuyen tes.
- Auxiliar en el control y supervisión del pensionamiento de las oficinas recaudadoras.

16.- En cuanto a las facultades que se confieren a las Ad ministraciones Fiscales Regionales, éstas se dan en las si- - guientes materias:

- Recaudación.
- Fiscalización.

- Servicio y asistencia al contribuyente.
- Participación de utilidades.
- Liquidación.
- Recursos Administrativos.

Dichas facultades tienen su fundamento jurídico esencialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 31 señala la obligación de los mexicanos de contribuir para el gasto público, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan; asimismo su creación obedece a la necesidad de hacer que la mencionada norma se cumpla.

También se fundamentan en el Reglamento Interior de la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene como fin repartir las funciones correspondientes a cada unidad administrativa dentro de ésta.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial U.N.A.M.- 2a. Edición.- México 1975.- Págs. 46 a 89.

- 2.- Bielsa, Rafael.- Ciencia de la Administración, Tomo I.- Editorial Imprenta de la Universidad del Litoral.- 2a. Edición.- Buenos Aires 1937.- Pág. 242.

- 3.- Carrero Pérez, Adolfo.- Derecho Financiero.- Editorial Santillana S.A. de Editores.- 1a. Edición.- Madrid sin fecha.- Pág. 547.

- 4.- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatríz.- Derecho Fiscal.- Editorial U.N.A.M. . _ 4a. Edición.- México 1981.- Pág. 96.

- 5.- Faya Viesca, Jacinto.- Administración Pública Federal.- Editorial Porrúa S.A.- 1a. Edición.- México 1979.- Pág. 133.

- 6.- Foignet, René.- Manual Elemental de Derecho Administrativo.- Editorial Libraire Arthur Rosseau.- 13a. Edición.- París

1921.- Pág. 69.

7.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa S.A.- 18a. Edición.- México 1978.- Págs. 165 a 291.

8.- De la Garza, Francisco.- Derecho Financiero Mexicano.- Editorial Porrúa S.A.- 10a. Edición.- México 1981.- Págs. 675 y 676.

9.- García Oviedo, Carlos.- Derecho Administrativo.- Editorial Librería General de Victoriano Suárez.- 7a. Edición.- Madrid 1959.- Pág. 319.

10.- Gascón y Marín.- Tratado de Derecho Administrativo.- Editorial Santillana S.A.- 12a. Edición.- Madrid 1952.- Pág. 231.

11.- Kaye, Dionisio J.- Prontuario de Procedimientos Fiscales de Defensa.- Editorial IEE S.A.- No se menciona el número de edición.- México 1981.- Págs. 32 a 175.

12.- Lerdo de Tejada, Francisco.- Ensayos de Derecho Tributario.- Editorial Jus.- 1a. Edición.- México 1975.- Pág. 26.

13.- Laubadere, André.- Tratado Elemental de Derecho Ad-

ministrativo.- Editorial Libraire Arthur Rosseau.- 2a. Edición.- París 1953.- Pág. 94.

14.- María Diez, Manuel.- Derecho Administrativo, Tomo II.- Editorial Bibliográfica Omeba.- 9a. Edición.- Buenos Aires 1965.- Págs. 63 a 76.

15.- Martínez López, Luis.- Derecho Fiscal Mexicano.- Editorial ECA S.A.- 4a. Edición.- México 1980.- Pág. 8.

16.- Pareja H., Carlos.- Curso Teórico y Práctico de Derecho Administrativo.- Editorial El Escolar.- 2a. Edición.- Bogotá 1939.- Págs. 42 y 212.

17.- Rodríguez Domínguez, Humberto.- Manual para la Defensa de los Contribuyentes.- Editorial Editora y Distribuidora Rodom S.A.- 2a. Edición.- México 1978.- Pág. 115.

18.- Ruíz Massieu, José Francisco.- Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana.- Editorial Limusa S.A.- 1a. Edición.- México 1981.- Pág. 44.

19.- Sarria, Eustorgio.- Derecho Administrativo.- Edi-

torial Temis.- 5a. Edición.- Bogotá 1968.- Págs. 192 y 193.

20.- Sayaguéz Lazo, Enrique.- Derecho Administrativo.- Editorial Editores Unidos.- 2a. Edición.- Montevideo 1963.- Págs. 204 a 295.

21.- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I.- Editorial Porrúa S.A.- 4a. Edición.- México 1968.- Págs. 504 a 597.

22.- De Vallina Velarde, Luis.- Derecho Administrativo, Tomo II.- Editorial Bibliográfica Omeba.- 9a. Edición.- Buenos Aires 1980.- Págs. 87 y 89.

23.- Vedel, Georges.- Derecho Administrativo.- Editorial Aguilar S.A.- 6a. Edición.- España 1980.- Págs. 538 y 539.

24.- Villegas Basavilbazo, Benjamín.- Derecho Administrativo, Tomo II.- Editorial Tipográfica Editorial Argentina.- No se menciona el número de edición.- Buenos Aires 1950.- Págs. 14 y 257 a 297.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Acuerdo Delegatorio de Facultades número 101-285, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1981.
- 5.- Acuerdo Delegatorio de Facultades número 101-161, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1982.
- 6.- Decreto del Ejecutivo Federal por medio del cual se crearon como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos a la Comisión de Administraciones Fiscales Regionales y la Dirección General de Administración Fiscal Regional, así como a las Administraciones Fiscales Regionales, publicado en

el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1973.

OTROS

1.- Manual de Administración Tributaria.- Capítulo V.-
XXIII Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Admi-
nistradores Tributarios.- República Dominicana 1982.- Pág.

5.1.

2.- Revista de Investigación Fiscal.- Evolución de la
Administración Tributaria en los Países Americanos de 1961 a
1980.- Roberto Hoyo.- Editorial S. H. C. P.- marzo-abril
1982.- México.- Pág. 46.