

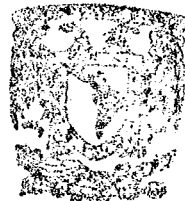
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

DERECHO



## LA DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.



ENEP. ACATLAN  
DEPTO. DE CERTIFICACION  
Y TITULOS

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

JOSE ALBERTO TORREBLANCA CORTES

ACATLAN EDO. DE MEX.

1982

M-0030643



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.

*A mis padres*

*Marcelino Torreblanca Lozano*

*Martha E. Cortés de Torreblanca*

*con amor y profundo agradecimiento.*

*A mis hermanos*

*Martha Patricia,*

*Sergio y*

*Félix Gerardo.*

*A la Universidad Nacional  
Autónoma de México.*

*A mis profesores y  
compañeros.*

*A mis Jefes y  
compañeros de trabajo.*

*Al Lic. Eduardo Becerril Vega,  
bajo cuya dirección fue  
posible este trabajo.*

*A mi padrino, Lic. Fernando Rodríguez de la  
Mora, quien con su ejemplo despertó en  
mi la inquietud por hacerme abogado.*

*A mis amigos y todos aquellos que han  
colaborado en mi formación profe  
sional y humana.*

*I N D I C E*

	<i>página</i>
INTRODUCCION . . . . .	I

CAPITULO

I. LA REFORMA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1.1 Conceptos Preliminares . . . . .	1
1.2 Evolución.- Diversos Intentos de Reforma Administrativa . . . . .	7
1.3 Bases Legales de la Reforma Institucional.- Acuerdos de enero y febrero de 1971. . . . .	12
1.4 Estructuración de la Reforma Administrativa.	16

CAPITULO

II. LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

2.1 Programa Básico de la Reforma Administrativa.	39
2.2 Desconcentración y Descentralización . . . . .	58
2.3 Implementación en Materia Fiscal.- Organiza- ción en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público . . . . .	86
2.4 Proyectos para el Tribunal Fiscal de la Federación . . . . .	100

CAPITULO

III. LA DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL

3.1 En la Administración Activa.- La Creación de las Administraciones Fiscales Regionales . . . . .	105
3.2 En lo Contencioso Fiscal . . . . .	115

	<i>página</i>
3.3 Estructura Actual.- Evolución y su Competencia. . . . .	122
3.4 Objetivos con la Desconcentración del Tribunal . . . . .	135
3.5 La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación . . . . .	140
3.6 Problemas con la Desconcentración del Tribunal . . . . .	155
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>162</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>167</b>



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

*El Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, tiene como propósito fundamental, efectuar un proceso ininterrumpido de revisión y ordenamiento de las estructuras, sistemas y procedimientos de la Administración Pública, para que ésta pueda cumplir más eficientemente su importante función de promover los objetivos nacionales, especialmente aquellos que se refieren al desarrollo económico y social.*

*En el proceso de reforma de las estructuras y métodos de trabajo de la Administración Pública, uno de los propósitos básicos es disminuir la excesiva concentración de trámites y decisiones en los asuntos que se han venido atendiendo exclusivamente en la capital.*

*Por ello, ya desde el régimen del Presidente Echeverría, se decidió promover la Desconcentración Administrativa del Gobierno Federal, a través de la delegación de facultades, para que a niveles jerárquicos adecuados y en regiones o Estados, las autoridades tanto administrativas como fiscales, y sobre todo, los particulares, puedan tramitar y resolver sus asuntos en el lugar donde se generan.*

*De acuerdo con lo anterior, las medidas de carácter administrativo que tienden a evitar una mayor concentración en*

*el Distrito Federal, creando polos de desarrollo en el interior de la República, hicieron necesario que como parte de esa estrategia, se planteara la posibilidad de una nueva forma de organización del Tribunal Fiscal de la Federación.*

*Fué así, que en el "Diario Oficial" de la Federación del 2 de febrero de 1978, se publicó la nueva Ley Orgánica del Tribunal que nos ocupa, expedida el 30 de diciembre de 1977, en vigor a partir del 1o. de agosto de 1978, en la cual aparece la organización desconcentrada del mismo, dividiendo su jurisdicción desde el punto de vista geográfico y estableciendo Salas Regionales en diversas partes del territorio nacional, para satisfacer la necesidad de atender mejor las reclamaciones de justicia de los habitantes del interior del país, acercando a los particulares, afectados con resoluciones administrativas, el órgano jurisdiccional encargado de resolver sus controversias con el Estado.*

*Este trabajo analiza el tema que se presenta, desde tres puntos fundamentales: la Reforma en la Administración Pública Federal, la Desconcentración Administrativa, y la Desconcentración del Tribunal Fiscal, propiamente dicha.*

*En la primera parte, se pasa revista a los diversos intentos de Reforma Administrativa en México, examinando desde*

luego, las Bases Legales de la Reforma Institucional mediante los acuerdos de enero y febrero de 1971, que posteriormente dieran lugar a la estructuración de la Reforma que nos ocupa.

La segunda parte, trata cómo quedó finalmente integrado el Programa Básico de la Reforma Administrativa, mismo que da los lineamientos a seguir para reformar a la Administración Pública Federal; como un punto muy especial, se estudian los términos de desconcentración y descentralización, que implican dos formas de organización administrativa, que tanta polémica han causado en la doctrina. Posteriormente, se considera la reestructuración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para concluir esta parte, se presentan los proyectos de reorganización para el Tribunal Fiscal.

Lo último de esta exposición, trata lo relativo al análisis detallado de la Desconcentración del Tribunal en estudio, para finalmente conocer cuáles son los problemas fundamentales que se han presentado con motivo de la nueva organización del referido órgano jurisdiccional y, consecuentemente, se deduzca si se han estado cumpliendo los objetivos perseguidos con la creación de su nueva Ley.

## **CAPITULO I**

### **LA REFORMA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

- 1.1 Conceptos Preliminares.**
- 1.2 Evolución.- Diversos Intentos de Reforma Administrativa.**
- 1.3 Bases Legales de la Reforma Institucional.- Acuerdos de enero y febrero de 1971.**
- 1.4 Estructuración de La Reforma Administrativa.**

## LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

### 1.1 Conceptos Preliminares.

Concepto de Administración Pública.- El Diccionario de la Real Academia Española la define como la acción del Gobierno de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses Públicos, y al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado.

Guillermo Cabanellas por su parte expresa: "Es el Poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la Sociedad en las actividades y servicios públicos. La Administración puede ser Nacional, Provincial o Municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones".<sup>1</sup>

La Administración Pública es un término compuesto, que nos obliga a señalar en primer lugar, la procedencia del vocablo administración, así como también de la palabra pública; consecuentemente se tiene:

---

<sup>1</sup> Diccionario de Derecho Usual. pp. 115 y 116, Edit. Helias ta, 11a. Ed., Buenos Aires, 1977.

Administración. - Del Latín Administrativo, nis, ya en Cicerón "administración, gobierno, manejo, dirección". Es un sustantivo verbal (nomen actionis) del verbo administro -are "Administrar", propiamente "ayudar, servir", más tarde "obrar bajo las órdenes de alguien" y finalmente "administrar" porque los actos administrativos eran efectuados por servidores. Proviene de minister-tri "servidor, sirviente", término que en realidad significa "menor" en opción a magister-tri "maestro". Administración es voz culta que fue introducida en el siglo XIV tomando el término latino.<sup>2</sup>

Público (a): Público proviene del Latín publicus, -a, -um "público, perteneciente a todo el pueblo", sirve de adjetivo a pueblo, pero etimológicamente no deriva de aht, sino de pabula, -ae, diminuto de -pubes "el pelo que caracteriza la pubertad". Este adjetivo significó entonces originalmente "referente o perteneciente al conjunto de la población masculina adulta".<sup>3</sup>

Para Joaquín Escriche, por Administración Pública se entiende: Parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia que tiene por objeto las personas o bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La Administración considera a los hombres como miembros del Estado: la justicia como individuos. Se ejerce ésta (La justicia) por

<sup>2</sup> Eduardo J. Couture. - Vocabulario Jurídico. p. 79, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1976.

<sup>3</sup> Ibid., p. 495.

Jueces, Audiencias y Tribunales o Cortes Supremas; y aquella (La Administración), por el jefe del Estado, los Ministros, los Gobernadores y Diputaciones, los Alcaldes y Ayuntamientos.<sup>4</sup>

Establecido el concepto general, etimológico y jurídico, conviene conocer las opiniones o criterios de algunos tratadistas de la materia.

En este orden de ideas, el maestro Jorge Olivera Toro, desde un punto de vista objetivo, manifiesta que la Administración Pública es la actividad del Estado que opera en determinados dominios con el objeto de realizar la satisfacción de necesidades públicas, de manera inmediata.<sup>5</sup>

Andrés Serra Rojas, concibe a la Administración Pública como una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.<sup>6</sup>

---

4 Citado por Cabanellas, Guillermo, *Loc. cit.*, P. 115.

5 Confr. *Manual de Derecho Administrativo*. p. 13, Edit. Porrúa, 4ª. Ed. México, 1976.

6 Confr. *Derecho Administrativo*. T.I., p. 79, Edit. Porrúa, México, 1977.



*Manuel María Díez, expone que la Administración Pública puede ser estudiada desde un punto de vista material-objetivo-externo, así como también a nivel orgánico-subjetivo-interno. De acuerdo al primer criterio se entiende un conjunto de órganos; no así, en el segundo, que consiste en una actividad, esto es, una de las actividades del Estado.<sup>7</sup>*

*De las anteriores concepciones, se puede deducir que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para tal efecto, éste, se organiza en forma especial y adecuada, sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente funciones administrativas.*

*La organización especial del Estado a la que se alude en el párrafo precedente, la explica el Maestro Gabino Fraga, al sostener que dicha organización viene a ser propiamente la Administración Pública, que constituye el punto de vista formal, identificándose dentro del sistema constitucional, con uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado, es decir, con el Poder Ejecutivo,*

---

<sup>7</sup> *Confr. Derecho Administrativo. T.I., p. 93, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.*

de conformidad con lo previsto en los artículos 39, 40, 41, 49, 80, 90 y demás relativos de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>8</sup>

De acuerdo a lo expuesto, la Administración Pública, puede entenderse desde los siguientes puntos de vista:

- a) *Etimológico.- Servir a, manejo o gestión.*
- b) *Vulgar.- Gestión de bienes.*
- c) *Subjetivo.- En base a la persona que la realiza.*
- d) *Objetivo.- Actividad de naturaleza especial (en la Administración Pública, es la función administrativa). Lleva a cabo la satisfacción de necesidades públicas.*
- e) *Público.- El estado tutela la actividad administrativa conforme a la Ley. (Intereses generales que le confiere la Ley).*
- f) *Privado.- El estado fiscaliza la actividad para salvaguardar intereses sociales (fines lucrativos).*

Abordado el concepto de Administración Pública en los términos referidos anteriormente, en vía de consecuencia,

---

<sup>8</sup> Derecho Administrativo, p. 317, Edit. Porrúa, 3a. Ed., México, 1944.

es de vital importancia definir lo que se entiende por la Reforma de la Administración Pública Federal, es decir, por Reforma Administrativa:

Es un proceso permanente y sistemático que requiere de transformaciones continuas. Pretende incrementar la eficacia y la eficiencia del Sector Público, entendiéndose por eficacia, el mayor o el menor logro de los objetivos propuestos con los resultados obtenidos; y por eficiencia la relación que existe entre los recursos que se utilizan y los resultados que se obtienen.

Toda vez que todo proceso tiene uno o varios objetivos a realizar, la Reforma Administrativa tiene concretamente como finalidad:

1. Incrementar la eficiencia y eficacia de las Entidades Gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con los que cuenta el Estado.
2. Agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades (las gubernamentales), acelerando y simplificando los trámites.
3. Generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable.
4. Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Confr. Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.- 1971-1976.- Secretaría de la Presidencia.

1.2 Evolución.- Diversos Intentos de Reforma Administrativa.

La consumación de la independencia no significó para la Nación la abolición automática de muchas de las estructuras políticas, económicas, jurídicas y administrativas anteriores. Cambiar el modelo de desarrollo de un país, en ningún caso resulta tarea fácil o cómoda. El México de entonces carecía de capacidad económica y administrativa suficiente para absorber los cambios que demandaban el programa liberal y la revolución industrial.

En México se planteó desde esa época la necesidad de llevar a cabo reformas administrativas, prueba de ello fue que el primer reglamento de gobierno (1821) establecía que cada ministro debía proponer reformas y mejoras para su ministerio, y tendrían que coordinarse con los demás para hacer recomendaciones de reformas generales.

El nuevo Estado, para consolidarse, reclamaba el establecimiento de los más elementales instrumentos administrativos de gobierno que le permitieran: garantizar el ejercicio de la soberanía recién adquirida; preservar el orden público en lo interno; administrar el complejo sistema de fueros entonces existentes y procurar los fondos necesarios para cubrir los emolumentos de la incipiente

burocracia y del ejército que, en esas fechas, absorbía el 80% del gasto público.

Sin embargo, desde la Independencia hasta el triunfo de la República (1876), el país vivió una situación altamente inestable desde el punto de vista político y, por ende, administrativo. No era extraño que el país contara con dos Presidentes a la vez; durante ese período, se sucedieron en el cargo 57 Secretarios de Hacienda, 48 de Relaciones Exteriores, 61 de Gobernación y 41 de Guerra y Marina.

La fratricida y desgarradora lucha por la definición del modelo político que habríamos de adoptar como Nación Federal o unitaria, de Legislativo o Ejecutivo fuerte, condujo finalmente al caos administrativo y propició que desunidos, nos fuese arrebatada más de la mitad del Territorio Nacional.

Al ascender a la primera magistratura, Don Benito Juárez intentó instrumentar a lo que se le denominó LA PRIMERA REVOLUCION ADMINISTRATIVA, pero la inestabilidad política del país a raíz de las intervenciones extranjeras impidió que se cumpliera este objetivo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Confr. La Administración Pública en La época de Juárez. (1851-1872). 3 tomos, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1972.

*Durante el porfiriato se dieron cambios administrativos, pero se orientaron básicamente a aspectos de modernización técnica, olvidándose la función social de la Administración Pública, y con ello se benefició a una minoría, generándose el descontento popular.*

*Con la primera revolución social del siglo XX, el Estado mexicano dejó de ser un simple preservador del orden y se transformó en un Estado de servicio orientado a dar respuesta a las principales demandas políticas, económicas y sociales que la población exigía. Así, se dieron importantes modificaciones en la Administración Pública.*

*Durante el período posrevolucionario, destaca el régimen Cardenista por las importantes transformaciones que se hicieron al aparato administrativo, las cuales consolidaron al Estado como orientador de la economía nacional.*

*La creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, establecida por la Secretaría de la Presidencia, sentó las bases del actual proceso de reforma; se emprendió así, de manera organizada, el análisis de las necesidades de nuestra administración. Es muy significativo que en aquel entonces la Comisión estuviese presidida por el actual Presidente de la República Mexicana.*

Por tanto, no es casual que el espíritu de cambio, que venía germinando desde esas fechas, haya pasado a formar parte del actual programa de gobierno. En 1976, se emprendieron las modificaciones más ambiciosas en la historia del país; surgieron tres programas trascendentales: La Reforma Política, La Administrativa y La Económica que constituyen los pilares de la gran Reforma Social emprendida por el Jefe del Ejecutivo.

La Administración Pública en México ha ido adoptando paulatinamente los principios de planificación, el control y evaluación, técnicas derivadas de la administración científica. A últimas fechas, debido a la creciente complejidad que ha adquirido el aparato administrativo del Sector Público, se ha empezado a utilizar para su análisis el enfoque de sistemas.

Al considerar a la Administración Pública como un sistema; es decir, como un todo organizado, un conjunto de partes que forman un todo unitario, se determina que el aparato burocrático que depende del Poder Ejecutivo, está integrado por un conjunto complejo de órganos que aún cuando están estructurados jurídica y administrativamente de diversas formas, sus funciones se encuentran englobadas dentro de los siguientes renglones:

- a) *Prestación de servicios o producción de bienes para la comunidad, con fines sociales, económicos, políticos y culturales.*
- b) *Funciones de apoyo, coordinación o control para la acción gubernamental en su conjunto, como son la programación, presupuesto, información, administración de recursos humanos, control y evaluación.*

*En base a esta clasificación, la planeación de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, contempla la división de la Administración Pública en Macroadministrativa y Microadministrativa.*

*La Macroadministrativa analiza la acción conjunta de las dependencias similares o afines agrupándolas por sectores para lograr su eficaz coordinación.*

*La Microadministrativa, como su nombre lo indica, se refiere al estudio de los organismos, considerados como entes individuales capaces de generar por sí mismos un proceso de servicio total.*



1.3 Bases Legales de la Reforma Institucional.- Acuerdos de enero y febrero de 1971.

Vivimos en un Estado de derecho, en donde la Administración Pública sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada expresamente por la Ley. Esta lleva a evaluar la acción de la Administración Pública, o sea en función a su apego o no a las normas de derecho, es decir, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917.

El derecho se puede también concebir como un sistema, sólo que en este caso se trata de un sistema lógico-normativo, o sea que lo que explica es la forma de creación y funcionamiento de las normas jurídicas; las reglas del juego de la sociedad. Estas normas pertenecen al terreno de la ética, de la voluntad humana -el deber ser- y por ello son válidas aunque en algunas ocasiones alguien pueda no observarlas, no cumplirlas en el terreno de los hechos.

La soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y, por tanto, todo poder público emana de éste y se instituye para su beneficio. En función de ello el pueblo elige al titular del Órgano o Poder Ejecutivo y a sus representantes en el Congreso Federal, así como a los

*Gobernadores y Legisladores de los Estados y a los dirigentes Municipales.*

*El Código Político otorga al Organó Ejecutivo, entre otras cosas, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras, los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las Leyes como lo prevee el Artículo 89, fracción I, de nuestra Ley Fundamental. Pero si bien, por una parte, a la Administración Pública se le encarga el ejercicio de ciertos tipos de control, por la otra se le puede analizar también como objeto de diversos tipos de control.*

*Luis Echeverría Alvarez manifestó como candidato de la Presidencia de la República, la necesidad de elevar todos los niveles de productividad del país, especialmente en lo relativo a la eficiencia de los sectores social y privado. Desde el principio de su régimen tomó un interés directo en promover las reformas administrativas y los cambios de actitudes que se requieren para elevar la eficiencia en la conservación de los objetivos de cada institución Gubernamental y la del Sector Público Federal en su conjunto. Convocó a una reunión de trabajo a la que asistieron diversos Secretaríos y Subsecretarios de Estado, el Jefe del*

*Departamento del Distrito Federal, varios asesores y el Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública.*

*Como resultado de dicha reunión, el Presidente de la República (Echeverría), promulgó el 28 de enero de 1971 el acuerdo que fijó las bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.<sup>11</sup>*

*Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliados por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de las Unidades de Programación, cuyo funcionamiento se determinó en un acuerdo posterior, dado a los 27 días del mes de febrero de 1971, para vincular así a las Reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAS estarían encargadas de planear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia.<sup>12</sup>*

*Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la contabilización, promoción, coordinación e implantación*

---

*11 Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de enero de 1971.*

*12 Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 11 de marzo de 1971.*

en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

Con el objeto de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo sus nuevas actividades, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, que inició sus funciones el 10. de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública, que había venido operando como ya anteriormente se había señalado, desde el año de 1965. Esta Dirección se encargó de la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976, con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaboradas hasta esa fecha. Al mismo tiempo comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para propiciar una adecuada infraestructura de comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habían de llevarse a cabo.

La descripción y análisis de dicho programa, está comprendida en el inciso 2.1 del Capítulo Segundo de este trabajo.

#### 1.4 Estructuración de la Reforma Administrativa.

*La Reforma Administrativa se ha estructurado a través de cinco etapas convencionalmente establecidas.*

*Estas etapas son simultáneas, ya que no se requiere la terminación de una para dar comienzo a la otra. Se conciben también como una estrategia sujeta a la evaluación de sus resultados positivos, o de sus defectos, para seguir avanzando o hacer las rectificaciones convenientes.*

*Hasta el momento se están realizando las siguientes etapas:*

1. PRIMERA ETAPA.- DENOMINADA "REFORMA INSTITUCIONAL"
2. SEGUNDA ETAPA.- DENOMINADA "REFORMA SECTORIAL"
3. TERCERA ETAPA.- DENOMINADA "REFORMA INTERSECTORIAL"
4. CUARTA ETAPA.- DENOMINADA "REFORMA DE VENTANILLAS"
5. QUINTA ETAPA.- DENOMINADA "REFORMA A LA ADMINISTRACION Y AL DESARROLLO DE PERSONAL"

*A continuación se verá como está estructurada cada una de las etapas antes mencionadas:*

1. PRIMERA ETAPA.- REFORMA INSTITUCIONAL. Esta primera etapa se inicia en enero de 1977 y pretende adecuar las estructuras y funciones de las Dependencias a las nuevas realidades del país. Ello se tradujo en ajustes al 90% de las estructuras de la Administración Pública Centralizada, lo que requirió reformas y adiciones a las Leyes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha permitido simplificar las estructuras administrativas y precisar responsabilidades, eliminando la duplicidad y la superposición de funciones que se habían acumulado a través de los años, ya que anteriores reformas legislativas no operaron por no contar con un modelo integral de cambio dentro de la Administración Pública. <sup>13</sup>

La Nueva Ley Federal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, instituyeron la obligación de programar todas las acciones gubernamentales, al inicio del régimen actual. <sup>14</sup>

Las Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la

---

13 Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

14 Ambas Leyes publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el día 31 de diciembre de 1976.

*Contaduría Mayor de Hacienda, mediante el decreto presidencial expedido el día 29 de diciembre de 1976, han fortalecido la función fiscalizadora del gasto público a cargo del Congreso de la Unión.*

*Los cambios introducidos con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron necesarios nuevos mecanismos de participación de las funciones públicas de todos los niveles, quienes, además de haber contribuido al enriquecimiento del contenido y las estrategias del Programa de Reforma Administrativa, promueven y controlan la implantación de las resoluciones y recomendaciones provenientes de grupos o comités, como son:*

- a) El Grupo de Oficiales Mayores.*
- b) El Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.*
- c) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.*
- d) El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.*
- e) El Comité Técnico Consultivo de Correspondencia y Archivo.*
- f) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.*

- g) *El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.*
- h) *El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orientación, Información y Quejas.*
- i) *El Comité Técnico Consultivo de Centro de Documentación.*
- j) *El Comité Técnico Consultativo de Unidades de Contabilidad.*

*Con la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958, el Sector Central, quedó integrado por 17 Secretarías, 1 Departamento Administrativo y la Procuraduría General de la República.*

*Dentro de los cambios y reformas más importantes efectuados en la Administración Centralizada, tenemos los siguientes:*

*Secretaría de Programación y Presupuesto.-* *Se asigna a una sola Secretaría, las facultades de programación, las de elaboración del presupuesto y las de control que correspondían a la de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional; así como el sistema de estadísticas nacionales que antes tenía a su cargo*



la Secretaría de Industria y Comercio, y además representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya. Esta nueva Secretaría constituye uno de los instrumentos fundamentales para darle dirección coherente y unitaria a las acciones de gobierno. Constituye un importante timón que ya no está dividido en tres partes como ocurrió en los años anteriores.

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.- Con intención semejante, la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se responsabiliza ahora en forma unitaria, de las funciones de fomento a la industria privada, que antes tenía la de Industria y Comercio; y de la industria a cargo del sector público, que era responsabilidad de la del Patrimonio Nacional.

Secretaría de Comercio.- Por su parte, el fomento y regulación de las actividades comerciales, se encomienda a una nueva Secretaría, la de Comercio, que recoge bajo una sola autoridad las facultades que antes se encontraban atomizadas en varias Dependencias, lo que hacía difícil la tarea de evitar la especulación, el acaparamiento y la intermediación excesiva que encarecen innecesariamente los productos básicos para el consumo de la población y entorpecen

el fomento de nuestro comercio exterior. Anteriormente era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de fijar los aranceles, en tanto que la de Industria y Comercio autorizaba los permisos de importación y la de Relaciones Exteriores la que promovía en el extranjero, las actividades comerciales del país.

Secretaría de Pesca (antes Departamento de Pesca).-

La creación de esta Secretaría, probablemente es uno de los ejemplos más claros de una función que recorrió distintas Dependencias en busca de una estructura orgánica adecuada. Cárdenas la ubicó primero en el Departamento de Caza y Pesca y después en el Departamento de Marina. López Mateos la situó bajo la supervisión de la Secretaría de Industria y Comercio, en ese proceso, esta importante función, careció de un apoyo unitario y decidido, ya que la Secretaría de Recursos Hidráulicos acabó manejando los problemas de la acuicultura, en tanto que la Secretaría de la Reforma Agraria tenía a su cargo los relacionados con la pesca ejidal. En la nueva Ley, con la actividad pesquera, son responsabilidad de la nueva Secretaría de Pesca.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.- Es

ta Secretaría también reportaba problemas de dispersión de funciones. Tenía a su cargo lo referente a los transportes

por tierra y aire, en tanto que la Secretaría de Marina manejaba lo referente a la transportación por agua y mar. Es to implicaba una innecesaria duplicación de trámites para quienes, *verbigratia*, querían transportar una mercancía por tierra o por aire hasta un puerto de embarque, para lo cual había que acudir a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para ahí tener que solicitar lo conducente ante la Secretaría de Marina y ante la de la Presidencia después de la creación de la Comisión Coordinadora de Puertos, en 1971.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

cas.- Esta Secretaría constituye otro ejemplo importante de las modificaciones que incorpora la nueva Ley Orgánica. Partamos del hecho que México está transformándose, día a día, de un país rural en un país urbano ¿Quién es ajeno a los problemas que, por ejemplo, genera una ciudad como la nuestra que, sin haber sido programada adecuadamente aumenta su población constantemente debido a la migración de quienes a diario llegan a ella buscando mejores condiciones de vida? No haber planeado nuestro desarrollo urbano condujo a la generación de esta "megalópolis", y estamos en peligro de que se constituyan varias más si no se cuenta con programas y medios adecuados para atender este tipo de problemas. En este importante sector de actividad, el mando estaba, hasta hace poco, dividido en cuatro partes. Tres Secretarías

distintas se encargaban de la introducción de los servicios de agua potable y alcantarillado; la Secretaría de Recursos Hidráulicos los introducía en las poblaciones de más de 2,500 habitantes, en tanto que la de Salubridad y Asistencia se hacía cargo de la de menos de 2,500 habitantes; y la de Patrimonio Nacional que tenía a su cargo las Juntas Federales de Mejoras Materiales, lo hacía en los municipios de las costas y fronteras. Por su parte la Secretaría de la Presidencia se encargaba de los aspectos de programación que estableció la Ley de Asentamientos Humanos. Estas cuatro funciones dentro de la nueva Ley Orgánica pasan a ser responsabilidad de una sola Secretaría: Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

#### Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En este campo también existía dispersión en las acciones gubernamentales lo cual dificultaba enormemente la tarea. Qué duda cabe que en 1946 se justificó la creación de una Secretaría de Recursos Hidráulicos para fomentar el desarrollo específico de los distritos de riego; pero con el paso del tiempo llegó a ser tan importante la necesidad de coordinación entre las Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, que se llegó a decir que ningún esfuerzo serio de programación tendría resultados positivos mientras existieran dos Secretarías de Agricultura: una de

riego y otra de temporal. A efecto de que no exista pretexto administrativo alguno que impida que la alimentación del pueblo mexicano quede garantizada, la nueva Ley Orgánica fusionó las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos en una sola.

2. SEGUNDA ETAPA - REFORMA SECTORIAL.- Se inició en julio de 1977, y es en la que se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las Dependencias centralizadas, encargándoles el estudio y planteamiento de las reformas administrativas a las Entidades Paraestatales que están agrupadas en su respectivo sector de actividad.

Desde 1925, el Estado Mexicano, como Estado de servicio no sólo cumple sus importantes funciones a través de la las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, sino también por medio de una variada gama de Entidades de diversa naturaleza jurídica, que se conocen como la Administración Pública Descentralizada, Indirecta o Paraestatal. Con estas denominaciones simplemente se quiere subrayar el hecho de que no se trata de órganos de autoridad, como las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, sino que, en el cumplimiento de sus distintos objetivos, tienen una personalidad jurídica distinta de la

del Estado y operan de diversas formas, de acuerdo a lo pre visto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo tanto, se rigen por normas jurídicas distintas de las que regulan a las dependencias centralizadas.

Ya desde el siglo pasado existieron el Banco de Avío (1830) y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre (1837), pero no fué sino hasta 1925 que el Estado Mexicano acudió en forma cada vez más importante a la creación de es te tipo de Entidades Paraestatales para cumplir con muchas de sus nuevas funciones, tanto de servicio como de regulación económica y fomento a los sectores prioritarios. En 1925 se crean el Banco de México, como banco central y los bancos Agrícola y Ejidal, en 1933 la Nacional Financiera (como banco de desarrollo), y así sucesivamente, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la CONASUPO y Almacenes Nacionales de Depósito, entre otros, hasta llegar a constituir, en 1976 un complejo universo de más de 900 entidades, que ya a finales del año pasado (1981) ascendieron a un número de 1,000 entidades.

Hasta antes de la Ley Orgánica vigente, las Entidades Paraestatales se podían crear, no sólo mediante Ley

*de Congreso o acuerdo directo del Ejecutivo, sino por la simple decisión de los titulares de las distintas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo que condujo a una grave desarticulación de las acciones públicas.*

*Supuestamente, las 900 o más (1976) Entidades Paraestatales debían acordar sus programas con el Presidente de la República; situación no sólo impracticable desde un punto de vista administrativo, sino que impedía el adecuado control y vigilancia de sus actividades.*

*Si las reformas a la Administración Pública se hubieran circunscrito al ámbito de las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, hubiera quedado sin revisión la mitad del problema ya que, además de lo impresionante de su número, la importancia de las Entidades Paraestatales se ejemplifica en el hecho de que más de la mitad del gasto público se eroga por esta vía. Es esto a lo que se pretende hacer énfasis cuando afirmamos que con las reformas al aparato centralizado de la Administración Pública se hubiera resuelto sólo la mitad del problema. Es por esta razón que la nueva Ley se denomina Orgánica y no de Secretarías y Departamentos de Estado, como las anteriores que se circunscribían exclusivamente al ámbito de las*

*Dependencias Centralizadas, ya que contiene también las reglas que rigen la actividad básica de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.*

Coordinación, Control y Vigilancia.- La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos 50 y 51, faculta al Presidente de la República para agrupar por sectores de actividad económica y social las Entidades, responsabilizando a los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, de la programación, coordinación, evaluación y reformas administrativas del sector a su cargo.

Conforme a los intereses de la economía nacional, se liquidaron Entidades Paraestatales que habían cumplido ya con sus objetivos o que estaban duplicando funciones. Por otra parte también se ha fortalecido, por la vía de la depuración, transformación y fusión, un número importante de ellas; otras están en proceso de revisión, habiéndose encontrado necesario crear muchas veces sólo en los aspectos de forma o jurídicas, nuevas Entidades con el fin de racionalizar y fortalecer el ámbito Paraestatal del Gobierno Federal.

Finalmente, enunciaremos cuáles son los 12 sectores de actividad económica y social con sus respectivos



*coordinadores de sector:*

<u>SECTORES DE ACTIVIDAD</u> <u>ECONOMICA Y SOCIAL</u>	<u>COORDINADORES DE SECTOR</u> <u>SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS</u> <u>DE ESTADO</u>
1) <i>Administración y Defensa</i>	<i>Secretaría de Gobernación, Secretaría de Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores y Departamento del Distrito Federal.</i>
2) <i>Política Económica</i>	<i>Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</i>
3) <i>Comercio</i>	<i>Secretaría de Comercio.</i>
4) <i>Agropecuaria y Forestal</i>	<i>Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria.</i>
5) <i>Educación</i>	<i>Secretaría de Educación Pública</i>
6) <i>Turismo</i>	<i>Secretaría de Turismo</i>
7) <i>Política Laboral</i>	<i>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</i>
8) <i>Comunicaciones y Transportes</i>	<i>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</i>
9) <i>Salud y Salubridad Social</i>	<i>Secretaría de Salubridad y Asistencia</i>
10) <i>Pesca</i>	<i>Secretaría de Pesca.</i>
11) <i>Asentamientos Humanos</i>	<i>Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.</i>
12) <i>Industria</i>	<i>Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.</i>

3. TERCERA ETAPA - REFORMA INTERSECTORIAL.- Esta etapa se inicia en diciembre de 1977. Establece mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí, especialmente en las actividades que, por sus características, se ubican en diferentes áreas, constituyendo las llamadas zonas "grises", o de "frontera", en las que se diluyen las responsabilidades y en consecuencia, se tergiversan las acciones.

El propósito de esta etapa es el de enmarcar los esfuerzos de toda la Administración Pública en un contexto coherente y global, que permita la utilización más eficiente y eficaz de los instrumentos con que cuentan el poder público para el cumplimiento de los objetivos que le señala la Constitución y le demanda el desarrollo del país. Resulta evidente la necesidad de que, una vez esclarecidos los ámbitos y responsabilidades que corresponden a cada sector, se fijen con toda claridad las políticas o criterios que permitan coordinar las actividades que excedan o involucren a más de un sector administrativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 62, faculta al Presidente de la República para convocar a reuniones a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos competentes, cuando se

trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias Dependencias o Entidades de la Administración Pública.

Entre las principales tareas realizadas dentro de esta etapa se encuentran las reuniones del Gabinete en pleno y el establecimiento de los Gabinetes Económico y Agropecuario. Asimismo, por la íntima relación que debe existir en el desempeño de las funciones de orientación y apoyo global encomendadas a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, fue necesario el funcionamiento de La Comisión Gasto-Financiamiento, como instancia de coordinación y preparación de la información que requirieron ambas Secretarías.

De igual manera el Artículo 21 de dicha Ley de la Administración Pública faculta al Presidente para constituir comisiones intersecretariales (intersectoriales), para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objetivo. Las comisiones (intersectoriales) podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

Los avances de esta etapa permitieron institucionalizar el Sistema Nacional de Evaluación (establecido por acuerdo presidencial el 21 de octubre de 1977) así como la creación de comisiones intersecretariales e interinstitucionales, como son la Comisión de Aranceles y Controles de Comercio Exterior, la Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, la Comisión Consultiva del Empleo, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la Comisión Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales, la Comisión Intersecretarial de Investigación Oceanográfica, la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo y la Comisión Nacional de Precios.

4. CUARTA ETAPA - REFORMA DE VENTANILLAS.- Se inicia en abril de 1978. En ella se demanda una participación más activa de los servidores públicos para ofrecer un mejor servicio y atención al público. Esto se hace posible al simplificarse los procedimientos de trabajo relativos al trato directo con el público que asiste a las oficinas gubernamentales a ejercer un derecho o cumplir una obligación.

En esta etapa se ha promovido la participación de la ciudadanía para que plantee sus problemas y sugiera soluciones a través de dos canales: el primero, planeando para

que las Asociaciones de Profesionistas, las Confederaciones de Cámaras, los Colegios, las Juntas de Vecinos y los grupos organizados del país, presenten sus recomendaciones en torno a problemas que les afectan de manera directa; y el segundo, constituido por los Módulos de Orientación, Información y Quejas de las Dependencias donde los ciudadanos, a título individual, exponen sus problemas, quejas y sugerencias.

Los objetivos específicos de esta etapa son los siguientes:

- a) Atender de manera eficiente, eficaz y honesta a los usuarios de los servicios.
- b) Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- c) Generar en el público, mediante acciones concretas, una actitud favorable y apoyo al esfuerzo que, en materia de Reforma Administrativa, viene realizando el Gobierno Federal.
- d) Coorresponsabilizar al público en las tareas de mejoramiento administrativo del Gobierno Federal.

*Para cumplir con los objetivos antes mencionados se establecieron una serie de subprogramas:*

#### ORIENTACION E INFORMACION AL PUBLICO

*Busca facilitar la relación de todo ciudadano con la Administración Pública, atendiéndolo y orientándolo respecto de la ubicación, el funcionamiento y los servicios que prestan las diferentes instituciones.*

#### QUEJAS Y SUGERENCIAS

*Este subprograma se ha establecido con el objeto de diseñar e instrumentar un sistema que permita obtener en forma ordenada, ágil y oportuna, información de las quejas y sugerencias presentadas a las Dependencias y Entidades del Sector Público, a fin de mejorar el funcionamiento de la Administración y la prestación del servicio.*

#### SIMPLIFICACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

*Se orienta a efectuar la revisión y la organización de los sistemas y procedimientos que impliquen relación directa con el público, a efecto de incorporar medidas que permitan una mayor eficiencia.*

#### DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

*Implanta las medidas necesarias para acercar las*

decisiones, los trámites y los servicios de la Administración Pública al lugar donde se generan las demandas de la población.

#### ADECUACION DE INSTRUMENTOS JURIDICOS

A través de este subprograma se pretende adecuar las normas jurídicas existentes para hacer posible la simplificación de servicios al público.

#### MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE LABORAL Y DE LAS AREAS DE ATENCION AL PUBLICO

Permite mejorar las condiciones ambientales que privan actualmente en las áreas de trabajo donde se brinda atención al público, con el fin de aumentar la funcionalidad del servicio y la comodidad del usuario.

#### CAPACITACION Y SENSIBILIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO

Busca institucionalizar los programas de capacitación y desarrollo de los servidores públicos que atienden a los usuarios para generar aptitudes y actitudes que mejoren la prestación de servicios.

#### DIFUSION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES Y LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION DE LOS USUARIOS

Pretende mantener informado al público acerca de los servicios que prestan las dependencias, facilitando el

*ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones; así mismo se busca involucrar al usuario en una corresponsabilidad, para que participe en el mejoramiento de la Administración Pública.*

5. QUINTA ETAPA - REFORMA A LA ADMINISTRACION Y AL DESARROLLO DE PERSONAL

*Se inicia en mayo de 1979 y contempla uno de los objetivos más importantes del programa de Reforma Administrativa, el establecimiento de un sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público Federal. Por medio de éste, se pretenden mejorar las condiciones laborales del trabajador, y sus oportunidades de desarrollo a través de los siguientes programas:*

SISTEMA ESCALAFONARIO

*Busca establecer un método para calificar y evaluar los diversos factores que, justa y equivalentemente permitan ejercer el derecho al ascenso. De esta manera se promueve el eficiente desempeño de los trabajadores en sus puestos, así como la adquisición de una preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad.*

CAPACITACION Y DESARROLLO

*Por medio del sistema de Capacitación y Desarrollo se propicia la superación individual y colectiva de los*



trabajadores.

La vinculación de este programa con el escalafón permite satisfacer las expectativas de mejoramiento de los servicios públicos.

#### RELACIONES JURIDICO-LABORALES Y PRESTACIONES

Pretende establecer un régimen jurídico-laboral que mejore las prestaciones y los servicios de los trabajadores del Estado para generar en ellos una auténtica vocación de servicios, que será garantía de seguridad en sus puestos, siempre y cuando se desempeñen honesta y eficientemente.

#### PLANEACION-ORGANIZACION

Para la realización de todos los programas se tendrá como base una planeación y una organización de los recursos humanos, materiales y financieros, de que dispone el Gobierno Federal.

Algunos ejemplos de los cambios generados a través de los programas mencionados, son los siguientes:

- La reubicación y reasignación del personal de Gobierno Federal para incrementar la eficiencia, garantizando la seguridad en el trabajo.

- El establecimiento del "horario corrido" para promover la integración familiar y la recreación.
- Las "vacaciones escalonadas" para hacer realidad el turismo social.
- La creación del Premio Nacional de Administración Pública para conocer los esfuerzos administrativos de los empleados públicos en beneficio del país.
- La modificación de la Ley de Responsabilidades para promover una mayor honestidad de funcionarios y empleados públicos.
- La modificación de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, publicada el 15 de enero de 1980, que permitirá reconocer públicamente los esfuerzos de superación de los servidores del Estado.
- El pago de una prima de antigüedad por quinquenio a los trabajadores que no la disfrutaban. (artículo 34, párrafo 2º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del artículo 123 Constitucional.

- *El establecimiento de sistemas escalafonarios adecuados en las diferentes Instituciones, con líneas de ascenso intercomunicadas, que, mediante la capacitación, aumenten las posibilidades de superación personal y promuevan un mejor desempeño en el puesto, con el cual se garantiza una mayor eficiencia en la Administración Pública.*
  
- *El establecimiento de Comités Mixtos de Capacitación, integrados por representantes sindicales y autoridades que garanticen la adecuada y permanente capacitación de todos los servicios públicos en sus centros de trabajo.*

## **CAPITULO II**

### **LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

- 2.1 Programa Básico de la Reforma Administrativa.**
- 2.2 Desconcentración y Descentralización.**
- 2.3 Implementación en Materia Fiscal - Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**
- 2.4 Proyectos para el Tribunal Fiscal de la Federación.**

## LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

### 2.1 Programa Básico de la Reforma Administrativa.

Marco de referencia.- El marco de referencia para el programa de reforma, partió de la idea de que el Poder Ejecutivo cuenta ya con un aparato burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos estructurados jurídica y administrativamente de diversas maneras y bajo distintas denominaciones.

De estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Se distinguieron por una parte las actividades fin del Gobierno, ya sea de carácter político, económico, social o cultural, agrupándolas convencionalmente en sectores de actividad. Por la otra, actividades de apoyo, es decir, las que están destinadas principalmente a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, estadísticas, etc.)

El esquema de análisis ha sido orientado a la revisión de los cambios que se requieren tanto a nivel de instituciones,

sistemas comunes de apoyo administrativo y sectores, así como, del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades que señalaría en cada caso el Titular del Ejecutivo Federal.

Esto propició la formulación de un diagnóstico general basado en el informe del Centro de Administración Pública en 1967, en el que ya se estimaba que se requerían decisiones de autoridad, apoyo técnico, mecanismos de participación para reformar, y tiempo. Cumplida la elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de reforma, que fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

De esta manera, el programa quedó finalmente integrado con las directrices y componentes que a continuación se exponen:

#### Propósitos y Objetivos

La Reforma Administrativa concebida como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa del sector público en todas sus áreas y

niveles. Por ello, sus propósitos son entre otros:

- a) incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones.
- b) responsabilizar, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas.
- c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites.
- d) procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable, y
- e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno. 15

Más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del Programa de Reforma Administrativa van encaminados a la atención de demandas específicas, planteadas tanto por los gobernados como por los propios servidores públicos.

---

15 Confr. Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, T. II, p.p. 49 y 50, Edit. Miguel Ángel Porrúa. 2a. Ed., México, 1980.

Con ésto se pretende desarrollar una administración pública que permita:

- 1.- Al presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los fines y planes por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia del desarrollo económico y social.
- 2.- A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de las metas y proyectos que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.
- 3.- A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país.
- 4.- A la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.<sup>16</sup>

En este orden de ideas, las intenciones globales de la Reforma Administrativa que se propusieron por el Ejecutivo para el régimen actual, son los siguientes:

a) Organizar al Gobierno para el desarrollo del país.

Este objetivo se refiere al esfuerzo de ajustar la



*Administración Pública a las necesidades actuales. Ello ha implicado una revisión a fondo de toda la organización gubernamental, no sólo la central, sino también la paraestatal, con el propósito de hacerla congruente al nivel de desarrollo del país; estas medidas tienen como finalidad lograr una programación global y una evaluación permanente de resultados.*

*b) Adoptar la programación como instrumento fundamental de Gobierno.- Esto es con la finalidad de garantizar la congruencia entre las metas y las acciones de la Administración Pública Federal. La programación facilita la evaluación de los resultados al establecer sistemas y procedimientos administrativos para formular planes sectoriales y regionales de desarrollo económico y social.*

*La integración, bajo un solo mando, de las principales funciones de regulación y apoyo global integradas por la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la cartografía, la evaluación y el control, se originó con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.*

*c) Sistematizar la Administración y el Desarrollo del Personal Público Federal.- El Ejecutivo se propuso establecer*

un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que garantice los derechos de los trabajadores y permita un desempeño eficiente de sus funciones.

Para lograrlo surgieron los Comités Mixtos de Capacitación con los cuales se pretende institucionalizar la participación directa de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la proposición e instrumentación de las medidas de reforma.

d) Contribuir al Fortalecimiento de la Organización Política y del Federalismo en México.- El Ejecutivo Federal se propuso integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socio-económico de los Estados, con estructuras políticas de operación y procedimientos homogéneos en las 31 entidades federativas.

Se busca promover, a través de convenios únicos de coordinación con los Estados, mayores recursos financieros que amplíen la capacidad ejecutiva de las administraciones locales y se fortalezca, así, el Sistema Federal de Gobierno.

También se pretende una mejor coordinación de las dependencias federales con las de los estados, a través de

de los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social.

e) Mejorar la Administración de Justicia.- Con esto se pretende garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

El Plan Global y los programas que lo integran.

El programa global habrá de concebirse, básicamente, como un marco de referencia que sirve para:

- a) Coordinar y aprovechar mejor la participación de todos aquellos que intervienen en las tareas de reformar a la Administración Pública.
- b) Otorgar coherencia a las acciones individuales.
- c) Evitar duplicación y contradicciones.
- d) Señalar responsabilidades para los distintos campos de reforma y,
- e) Concretar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectos específicos.

*Se pretende que aunque las acciones particulares estén separadas en el tiempo y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias entre sí y contribuyan a la eficiencia global del conjunto.*

*El Plan Global busca garantizar que la revisión interna de las instituciones se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, se duplicarán esfuerzos o se conseguirán resultados parcial o totalmente contradictorios. Por ello, el proyecto de Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, planteó la posibilidad de llevar a cabo once planes; el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa, los siguientes nueve fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo: planeación, organización, integración de recursos, dirección, control, mismos que se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo integrados por auxiliares y asesores prioritarios para la administración. El programa número once está dedicado a buscar la sistematización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.*

A continuación se enuncian los once proyectos, con su correspondiente propósito central:

- I.- Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.
- II.- Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
- III.- Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV.- Estructuración del sistema de información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V.- Desarrollo del sistema de organización y métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando a la población.
- VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de

proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del país.

- VII.- Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
- VIII.- Revisión de la administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
- IX.- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos. Tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X.- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental. Pretende lograr que el estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI.- Macroreforma sectorial y regional. Busca dotar a la administración pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial, del país

y para un desarrollo regional equilibrado.<sup>17</sup>

CRITERIOS PARA SU INSTRUMENTACION.

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno a grandes áreas o sistemas comunes (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades. Se parte de la conciencia de que la acción reformadora efectiva se lleva a cabo, en la realidad, por medio de proyectos específicos, que únicamente se refieren a parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar simultáneamente, ni en un solo intento.

La instrumentación de proyectos determinados y de acciones concretas de reforma, obedecerá siempre a decisiones políticas concretas que atiendan a su viabilidad, de acuerdo con las circunstancias del momento o la prioridad que se les haya otorgado.

Debe buscarse sin embargo, que los proyectos iniciales tengan un efecto multiplicador que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevos y más profundos

---

17 Alejandro Carrillo Castro.- La Reforma Administrativa en México, T.I., p.p. 104 y 105, Edit. Miguel Angel Porrúa, 4a.Ed.México, 1980.

cambios. En cada caso se han ido tomando en cuenta la ampli tud del campo de acción, la magnitud de los obstáculos por remover y el empleo racional de los escasos recursos humanos especializados, así como de los recursos financieros disponi bles.

Los proyectos específicos de reformas, basados en este marco general de referencia, han ido indicando y habrán de señalar las modificaciones que pudieran requerir las normas jurídicas que sirven de base a la actividad administrativa pública. No obstante, para dar tiempo suficiente a las autoridades competentes para la meditada revisión de esas bases legales, se ha procurado realizar, al principio, aquellas reformas que no impliquen necesariamente el cambio de tales disposiciones, pero éstas habrán de proponerse cuando se consideren indispensables.

Esta estrategia no significa tampoco que las reformas parciales que se proponen tanto para el ámbito de las instituciones, como de sistemas o sectores, impliquen el ataque de puntos aislados en forma incoherente. Se pretende que por medio de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de comunicación previstos, dichas acciones, si bien separadas en el tiempo o en el espacio, se ciñan en lo básico al marco de referencia general. Ahora bien, esto debe



lograrse por vía de la convergencia y la complementación de los esfuerzos, más bien que forzando las acciones reformadoras para constreñirlas dogmáticamente o prioridades y secuencias que sólo pudiesen resultar válidas para la presentación esquemática del modelo teórico.

Por ello no se ha esperado la integración de todo paquete de reformas de gran impacto, con el único fin de inaugurarlas solemnemente, se ha procurado, siempre que ha sido posible, identificar problemas concretos para darles soluciones concretas e inmediatas.

Tampoco puede concebirse la secuencia diagnóstico-programación-ejecución, con un mismo lapso para todos los casos. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas en el pasado, que han podido empezarse a revisar de inmediato; otras aun requieren de una fase de investigación dilatada, previa a la sugerencia de medidas de reforma. Puede ocurrir que apenas se estén planteando las bases del diagnóstico de una área, cuando otras ya estén en el estado de su programación, o en el de su implantación, si no es que en espera de la evaluación de sus resultados. Unas reformas tomarán más tiempo que otras y, por ello, se debe ser sumamente flexible durante su etapa de ejecución.

Finalmente, es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma. Esta puede realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con los programas originales. La ausencia de un plan de evaluación ha impedido, en ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con gran aliento se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva idea es considerada finalmente irrealizable.

En las tareas de evaluación, el marco de referencia no debe ser utilizado en forma tan rígida que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad, producto muchos veces del éxito mismo o del tropiezo que vayan encontrando los programas de reforma. Esto no quiere decir que el marco de referencia original debe ser descartado o modificado de tal manera que su empleo sea totalmente inútil, pero tampoco debe ser tan rígido que se convierta en un dogma inoperante.

La reforma resulta ser, así, un proceso técnico-político-permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante. El proceso de reforma se concibe como una tarea sistemática y continua, y

sus resultados han de considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

A lo largo del desarrollo del presente estudio, se ha hecho referencia a la evolución legal y estructuración de la Reforma Administrativa, asimismo, se ha hablado sobre los objetivos globales, específicos y los subprogramas que integran al plan global, por lo tanto, no es menos importante enunciar cuáles son los requisitos para llevar a cabo la Reforma Administrativa, conocer cómo debe integrarse el proceso de reforma para poder lograr el cumplimiento de los propósitos esperados; consecuentemente se tiene:

Requisitos para la Reforma Administrativa.- El esfuerzo realizado hasta ahora no ha sido sencillo, una reforma de fondo como la que se está llevando a cabo requiere de decisiones y apoyos políticos, de capacidad técnica, de recursos suficientes y de tiempo.

Una Reforma Administrativa como todo proceso de cambio, implica una serie de decisiones de gran importancia para las cuales deben tomarse en cuenta aspectos de viabilidad que tienen que ver con la preservación de ámbitos de influencia o de poder; de existencia de inercias burocráticas, así como de costos y beneficios de los recursos esperados. Por

ello, la estimación de la viabilidad, conveniencia y oportunidad de las medidas propuestas, no siempre es igual para todos los que participan en el proceso de reforma; algunos quieren ir más lejos y más aprisa que otros; algunos piensan que hay que consolidar cada etapa antes de proceder a la siguiente; otros consideran inconvenientes e inoportunas las medidas que afectan sus ámbitos particulares de acción. Una Reforma Administrativa constituye un proceso político en el cual se deben buscar apoyos, preparar recursos, prever las inercias burocráticas, así como la oposición y resistencia a los cambios.

Conviene recordar que la Reforma Administrativa, es en sí, un proceso, que a su vez puede explicarse como un sistema, esto es, como un conjunto de cambio planificado que requiere de una serie de decisiones, estas últimas se dan en el tiempo y requieren del apoyo y colaboración de todos. Se necesitan determinaciones para realizar diagnósticos; para preparar alternativas de solución; para la ejecución de acciones concretas y para evaluar resultados y actuar en consecuencia.

El Proceso de la Reforma..- Este proceso puede enunciarse sintéticamente en la siguiente secuencia de etapas y momentos:

*Etapa I. Programación de la Reforma.*

*Momentos:*

- A) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.*
- B) Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades a obtener en el marco de la situación.*
- C) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los fines escogidos.*

*Etapa II. Instrumentación para la Infraestructura de Mecanismos en la Reforma.*

*Momentos:*

- A) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la Reforma Administrativa.*
- B) Integración <sup>18</sup> de las nuevas entidades que se encargarán de promover y estudiar, en cada institución, sistema o sector, los programas y proyectos de*

---

*18 Integrar: Dotar de recursos humanos, materiales y financieros adecuados.*

reforma, así como sus normas de evaluación y control.

- C) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones, lo cual lleva finalmente a la

Etapa III. Ejecución de Reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma.

Es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las modificaciones, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

Etapa IV. Control.

Momentos:

- A) Medición de los resultados obtenidos.
- B) Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisarios que puedan modificar las determinaciones

*iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.*

*Con vista en lo expuesto, se puede afirmar que la Reforma Administrativa, constituye un esfuerzo permanente y continuado, a través de la planeación y preparación de alternativas, hasta llegar al momento de la toma de decisiones que conducen a la ejecución de las acciones específicas de reforma.*

*Esta última fase de ejecución es la más difícil de todo proceso de cambio planificado, esto se debe, a que la decisión de transformar la Administración Pública, de alterar las inercias, de afectar intereses, implica una grave responsabilidad que requiere de visión histórica, de voluntad firme y decisión entre otras cosas.*

## 2.2 Desconcentración y Descentralización.

La Administración Pública Federal en México se ha venido desarrollando lentamente a través de más de siglo y medio de vida independiente. De las dos Secretarías de Estado creadas en el año de 1810 por don Miguel Hidalgo y Costilla, en adelante, todas las Constituciones posteriores han sentado las bases para la organización del Poder Ejecutivo, para el desarrollo de las actividades administrativas que le son conferidas; y tanto en las Constituciones Federalistas como en las Constituciones Centralistas, aquellas bases han establecido invariablemente un régimen de organización administrativa fuertemente centralizado.

La Administración Pública organizada en los términos de los principios Constitucionales, se ha concentrado y centralizado en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, sin embargo, las exigencias de orden público, social, económico y cultural, han desbordado las limitaciones impuestas por una centralización rigurosa y han aparecido en forma esporádica y desordenada fenómenos de desconcentración y organismos que sin gran precisión técnica o doctrinal, se han llamado organismos desconcentrados o descentralizados.



*Ese régimen de centralización, adolece de muy graves inconvenientes, ya que hace que las soluciones a los asuntos administrativos se hagan lenta y difícil, no solamente por su número que ha aumentado considerablemente, sino que para llegar a su final, se requiere pasar por diversos grados de jerarquía administrativa, hasta poder llegar a la cima, donde se encuentra el órgano que concentra el poder de decisión.*

*Una de las formas que puede atenuar los inconvenientes de la centralización, es el procedimiento técnico jurídico de la desconcentración, que cada vez va adquiriendo mayor auge a propósito de la Reforma Administrativa y concretamente con la expedición de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.*

*El término desconcentración, lo ignora el diccionario de la Real Academia Española, y como es necesario integrarlo ligando el significado de la expresión "des" y "centralización", entonces se reduce a que el concepto señale como desconcentración lo contrario o lo inverso a centralización administrativa.*

*Consecuentemente conviene precisar qué se entiende por centralización:*

Guillermo Cabanellas la define como "la acción o efecto de centralizar, de reunir o concentrar la resolución de los asuntos políticos y administrativos en el gobierno de un país o en sus delegados directos".<sup>19</sup>

Para la doctrina italiana la desconcentración y la descentralización son dos modalidades de una misma institución, y así, se sostiene que la descentralización, el decentramiento, es de distinta clase, según que el órgano local investido de competencia pertenezca a la administración directa del Estado o a entes auxiliares de éste. Se llama descentralización jerárquica o burocrática en el primer caso y administrativa en el segundo; por ello en la doctrina italiana no existen los dos términos descentralización y desconcentración para expresar dos realidades sino uno solo, decentramiento, dentro del cual existen la desconcentración administrativa o autárquica y la descentralización burocrática o jerárquica, que son equivalente a lo que en México se ha llamado descentralización y desconcentración. Al primer tipo de descentralización los italianos lo llaman autárquico, porque a través del mismo, el Estado reconoce personalidad jurídica a entidades que se presentan frecuentemente frente a él, con fines muchas veces propios y específicos; el

---

<sup>19</sup> Cabanellas, op. cit. p. 376.

segundo, burocrático o jerárquico, porque en este supuesto no surge una personalidad distinta de la del Estado sino que se trata de los propios órganos del Estado que, como tales, están insertos en un ordenamiento jerárquico, independientemente de que le sea atribuida a estos órganos una competencia propia.

Con referencia a estos conceptos, el maestro Benjamín Villegas Basavilbaso expone lo siguiente por lo que toca a la descentralización burocrática:

Existe descentralización burocrática cuando el Estado atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión a órganos locales que pueden decidir sin la aprobación del órgano central. En ningún caso los órganos descentralizados burocráticamente tienen personalidad jurídica.

"En el derecho administrativo francés la descentralización burocrática es denominada desconcentración dice Berthedemy" -para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central... ya se ha establecido que en la descentralización burocrática (desconcentración administrativa) el órgano no tiene personalidad jurídica; actúa siempre en nombre del Estado; además se encuentra en relación directa de su subordinación jerárquica.... 20

Por cuanto corresponde a la descentralización autárquica, el maestro Villegas afirma que:

---

20 Derecho Administrativo. T. II, p.p. 295 y 296, Edit. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950.

Cuando la competencia se distribuye por el Estado en organismos distintos del mismo, existe descentralización administrativa propiamente dicha o descentralización autárquica. En esta forma de organización la administración del Estado no es directa, porque el poder central no administra por sus órganos propios, si no por medio de otras personas denominadas autárquicas ... esta administración indirecta del Estado se caracteriza esencialmente por la atribución al órgano descentralizado de la personalidad jurídica. ... Parecería entonces que la autarquía no es sino la administración por órganos indirectos. Sin embargo, la autarquía como bien afirma Raggi, "quiere significar algo más: es un neologismo para suplir vocablos que fueron usados durante mucho tiempo: autonomía administrativa, auto administración, locuciones incorrectas, porque autonomía quiere significar darse leyes a sí mismo, mientras que los entes autárquicos están subordinados a la Ley. El neologismo fué impuesto por la lógica". 21

Por su parte, Gabino Fraga discurre:

La desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos queden sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administrados. Igualmente la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales. 22

21 *ibid.*, p. 297

22 "El Sistema Político Federal y la Descentralización Administrativa". Conferencia. México, julio de 1974.

Manuel María Díez, opina que la desconcentración "es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos que corresponden a la persona pública, son atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente".<sup>23</sup>

El maestro Jorge Olivera Toro, determina que la desconcentración "es un reparto de competencias entre órganos de la misma persona jurídica pública, ejerciendo su competencia con determinadas modalidades, que son las que originan la desconcentración. Se confiere competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía".<sup>24</sup>

Por su parte, Alfonso Nava Negrete, juzga que "la desconcentración significa división, repartición de competencias, no simplemente transmisión temporal de facultades, porque entonces no hay desconcentración sino que se llama simple y llanamente delegación de facultades".<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Derecho Administrativo. T. II, p. 73, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965

<sup>24</sup> Olivera Toro, op. cit., p. 298

<sup>25</sup> "Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa". Conferencia. México, julio de 1974.

Formas que reviste la Desconcentración Administrativa.

La doctrina administrativa ha clasificado las formas de desconcentración en dos grupos importantes a saber:

- a) La desconcentración horizontal o periférica;
- b) La desconcentración vertical o central.

En la desconcentración administrativa horizontal o periférica, llamada también externa o regional, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico ... que comprende una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central, llamada también interna o funcional, el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

En la legislación española se reconocen estas dos formas de desconcentración en la "Ley del régimen jurídico de la administración".

Algunos autores objetan la desconcentración vertical o central y no aceptan más que la horizontal o periférica.

Alfonso Nava Negrete "reconoce la desconcentración de procedimiento o trámite y la desconcentración de decisiones".

La llamada desconcentración consultiva no es sino una forma de la propia centralización administrativa, ya que el órgano carece de facultades exclusivas y aparece como un órgano de mera colaboración. 26

Delegación y Desconcentración Administrativa.

Con frecuencia se confunde a la delegación con la desconcentración administrativa, ya que existen algunos rasgos

*coincidentes que las acercan, aunque su estructura y finalidades son diferentes. Incluso algunos autores, como el maestro Gabino Fraga, definen a la desconcentración en función a la misma delegación.*

*En el ámbito del Derecho Administrativo, con referencia al concepto de delegación, se le define a esta última como la comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas atribuciones que le corresponden por razón de su competencia, el titular aparece como delegante y el delegado como subalterno, conviniendo precisar que la delegación no puede exceder a las facultades de quien delega.*

*A mayor abundamiento, es oportuno precisar el concepto de referencia de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:*

*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 los que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del reglamento interior respectivo, deben ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de los Secretarios de Estado y Departamentos Administrativos,*

aquellos conservarán su calidad de trabajadores de ha  
se en los términos de la Ley Federal de los Trabajado  
res al Servicio del Estado.

Si se comparan la desconcentración y la delegación ad  
ministrativa, se encontrarán diferencias importantes como  
las siguientes:

En la desconcentración administrativa la competencia  
exclusiva, aparece en forma limitada, en tanto que en la de  
legación, la competencia se asigna por el órgano superior  
al inferior, que realiza una función que no posee y que le  
es transmitida.

Como la desconcentración administrativa es una forma  
de organización recientemente adquirida, se puede decir  
que la delegación es el conducto adecuado para llegar a la  
desconcentración, ya que se comienza por delegar funciones,  
pero más tarde se puede agrandar el círculo de su actividad  
hasta dotarlos de facultades de decisión.

#### Desconcentración Administrativa y Personalidad Jurídica.

La doctrina administrativa se orienta hacia el siguien  
te criterio: Si hay personalidad jurídica no puede haber  
desconcentración.



Dice a este propósito Ramón Martín Mateo:

A diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencias de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico. Lo que se pretende es no recargar el peso de la gestión, en el centro y aligerar cometidos de los órganos centrales, traspasándolos a aquellos que operan en ámbitos territoriales más reducidos, por entenderse con razón, que éstas tienen mayor inmediatez con los usuarios de los servicios, con los administrados, pudiéndose así economizarse trámites procedimentales al dotar de más competencia y autonomía a los órganos periféricos evitando que el círculo decisivo tenga que pasar necesariamente al centro.<sup>27</sup>

De acuerdo a lo antes citado, podría caber la afirmación siguiente: la descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas, en cambio la desconcentración se produce a favor de órganos.

#### Organismos Desconcentrados y Facultades Exclusivas.

No puede hablarse de desconcentración por medio de normas administrativas pura y simplemente, ya que la administración no puede por sí sola, transferir facultades que le han sido acordadas por una Ley formal. La desconcentración, en consecuencia, para ser llevada a cabo, tiene que ser efectuada por el órgano administrativo en virtud de una

---

<sup>27</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, *ibid.*, p. 491.

*Ley que le confiera facultades especiales para casos determinados o en mérito a una Ley fundamental que le permita desconcentrar las facultades que le han sido conferidas.*

*A este respecto, el artículo 90 de la Constitución ordena: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."*

*Esa Ley expedida por el Congreso, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*En un sentido general los negocios corresponden a la competencia administrativa.*

*Estas facultades se ejecutan en unos casos por la administración inmediata de la misma. Otros por delegación como lo establece el artículo 16 de la Ley mencionada, pero además, estructurando organismos desconcentrados. Corresponde al poder central el ejercicio de su competencia, por medio de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que son los titulares originales de esas facultades.*

*Consecuentemente el organismo desconcentrado se le provee de facultades exclusivas, que se derivan de lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:*

*Para la más eficaz 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 subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.*

*La delegación de facultades de los órganos centrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las Administraciones Fiscales Regionales constituye un caso típico de desconcentración, ya que se trata de una transferencia de facultades de órganos centrales y superiores que las ejercían en todo el territorio Nacional, a dependencias establecidas expresamente, para ejercer las facultades delegadas en una parte o región del país, o sea, dentro de la jurisdicción de cada una de las Administraciones Fiscales Regionales, lo que constituye doctrinalmente, una desconcentración externa o regional.*

*Desde luego, es menester no olvidar, que en el caso de competencia exclusiva, que es el de la desconcentración, el vínculo jerárquico continúa existiendo, pero en tal*

supuesto sólo se daría forzosamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía que son compatibles con la atribución de una competencia exclusiva, faltando, por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales, en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva.

Características y Elementos de la Desconcentración Administrativa.

Dentro de las principales características y elementos de la Desconcentración Administrativa se tienen las siguientes:

- a).- Es una forma de organización administrativa.
- b).- Aparece como una variante del régimen de la centralización con notables diferencias de la descentralización, aunque guarda algunas relaciones con ella.
- c).- No se rompen los vínculos o nexos de la jerarquía administrativa centralizada, sólo se modifican o alteran, pero sus funciones continúan ligadas.
- d).- El órgano desconcentrado no se aleja de la Administración Pública, se mantiene dentro de la

*organización.*

- e).- No gozan de autonomía económica.*
- f).- La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal y se origina ante órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia, a costa de los anteriores.*
- g).- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.*
- h).- El ejercicio de las facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder Central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.*
- i).- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.*

*Una vez que se ha hecho un breve estudio de la desconcentración administrativa, una de las preguntas más lógicas que se pudieren hacer con respecto a la misma, sería:*

*¿Cuáles son las ventajas que se obtienen con la Desconcentración?*

*A este respecto, se pueden señalar dentro de las más importantes, a las que a continuación se exponen:*

*1a.- Mediante este sistema la administración se acerca a los administrados, y la acción administrativa a las necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer.*

*2a.- La desconcentración representa ventajas como técnica de la organización interna de las entidades centralizadas, ya que obliga a las funciones superiores del órgano desconcentrado a tomar decisiones ya que se le han transferido facultades exclusivas para ese fin, logrando así un procedimiento que acelere la solución de los asuntos, lo que hace que la administración sea más rápida y flexible.*

*3a.- Evita también los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados y niveles.*

- 4a.- *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 del principio jerárquico.*
- 5a.- *Se encuentra más frecuentemente una competencia técnica en el agente desconcentrado, que forma parte de la administración jerarquizada, que en el agente descentralizado de los entes autárquicos territoriales, elegidos por sus conciudadanos, a menudo por razones más políticas que técnicas.*
- 6a.- *El problema de la desconcentración administrativa está ligado al del reclutamiento del personal, de ahí que una desconcentración acentuada no pueda realizarse ni dar buenos resultados si ella no se efectúa en base de un personal administrativo capaz.*

La Descentralización Administrativa.

*La distinción entre centralización administrativa y centralización burocrática, que supone siempre administración directa del Estado, se reconoce ante todo, por un*

*signo esencial: la personalidad jurídica. Por eso la descentralización administrativa existe cuando el órgano descentralizado tiene esa personalidad, es decir, cuando es sujeto de derecho; sus actos no son del organismo central.*

*La descentralización administrativa se expresa en la institución autárquica; el concepto autárquica en lo administrativo es correlativo al de autonomía en lo político. En nuestro régimen Constitucional la autonomía consiste esencialmente en el poder de darse las normas de propio gobierno, esas normas están limitadas por la Constitución Política.*

*La autárquica es administración propia, en virtud de un régimen legal establecido por el poder central y bajo el control de éste.*

*Rafael Bielsa, con referencia a este concepto de autárquica, afirma lo siguiente.*

*Denomínase, entidad autárquica, a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada con respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses que son también intereses de Estado.<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> Derecho Administrativo. T. II, p. 250; Edit. Depálma, Buenos Aires, 1955.



Manuel María Díez, opina que la descentralización administrativa es: "un modo de organización de la administración pública que consiste en dotar a los órganos descentralizados de personalidad jurídica y de una autonomía orgánica con relación al órgano central". <sup>29</sup>

Jorge Olivera Toro, al referirse a la descentralización, le da el tratamiento siguiente, diciendo que: "Es una organización administrativa en la que se otorga competencia a persona jurídica distinta de la Administración Central, confiriéndole funciones, medios, autonomía orgánica y técnica". <sup>30</sup>

Gabino Fraga apunta con relación al concepto de referencia: "Al lado de la centralización, existe otra forma de organización que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central cierta relación que no es la jerarquía, y se conoce con el nombre de régimen de descentralización". <sup>31</sup>

#### Las Formas de Descentralización Administrativa.

Los autores modernos de derecho administrativo, siguen

<sup>29</sup> María Díez, op. cit., p. 77

<sup>30</sup> Olivera Toro, op. cit., p. 304

<sup>31</sup> Fraga, op. cit., p. 475

criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

Unos clasifican los organismos descentralizados en dos grupos, otros en cambio en tres:

El maestro Andfes Serra Rojas, hace la siguiente clasificación:

- 1.- "La descentralización administrativa territorial o regional, y
- 2.- La descentralización administrativa por servicio". <sup>32</sup>

El maestro Gabino Fraga, agrega un tercer grupo:

- 3.- "La descentralización administrativa por colaboración". <sup>33</sup>

#### La Descentralización Territorial o Regional.

Responde a una forma democrática en la que las poblaciones tienen una ingerencia determinante, ya que entrega el gobierno de la institución a los propios gobernados, que

---

<sup>32</sup> Serra Rojas, op.cit., p.p. 469 y 470

<sup>33</sup> Fraga, op. cit., p. 476

*libremente pueden seleccionar los mejores elementos, el más apegado a la región y el que les ofrezca la mayor seguridad, creando con ello un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial.*

*La forma característica de la descentralización regional en el derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, es el municipio.*

*El municipio, constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.*

#### *La Descentralización Técnica o por Servicio.*

*Es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo, crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.*

*Esta relación no destruye la unidad del Estado y los vínculos necesarios de control del poder central y le permite al organismo descentralizado un manejo autónomo;*

responsable y técnico. La descentralización técnica o por servicio en nuestro país se inspiró en la organización de los establecimientos públicos franceses.

Este tipo de descentralización atiende a la naturaleza técnica del mismo que exige un organismo autónomo dotado de "Personalidad Jurídica y un Patrimonio Propio".

#### Elementos de la Descentralización por Servicio.

Los elementos de una institución descentralizada por servicio, deben ser definidos con precisión por la ley que organiza el servicio.

El estatuto legal del servicio público descentralizado, debe comprender los siguientes conceptos:

- 1.- Por medio de una Ley que expida el Poder Legislativo, se crea una persona de derecho público a la que se encomienda fines de interés general.
- 2.- La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano pero no es exclusivo del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones.
- 3.- La Ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órgano, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y además actividades propias de su organización.
- 4.- El Estado debe señalar cuáles son las relaciones o vinculaciones entre la Institución y el Poder Central, porque con ellas se precisa su verdadera

naturaleza de órgano descentralizado.

- 5.- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.<sup>34</sup>

*Autonomía técnica, no es independencia, porque el Estado refleja sus vínculos con esos organismos, pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política.*

*Estos medios son: La facultad que tiene el Poder Legislativo de modificar la Ley respectiva, nombramientos de consejeros, directores, gerentes, personal técnico superior, control de sus presupuestos, revisión de su acción económica.*

*El Veto que tiene el Poder Central, permite que las instituciones descentralizadas, no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad. De una manera general, para que opere integralmente la descentralización administrativa se requiere que la autonomía técnica vaya acompañada de la autonomía orgánica.*

*La Descentralización por Colaboración.*

*Se dejó anotado anteriormente una tercera clasificación*

---

<sup>34</sup> Serra Rojas, op. cit., p. 470

en las formas de organización descentralizada dada por el maestro Gabino Fraga, misma que a continuación se expone:

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. 35

La teoría que sobre este tipo de descentralización se ha formado, establece que son dos los elementos que caracterizan esa Institución:

- 1o.- El ejercicio de una función pública. es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado. y
- 2o.- El ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De estos dos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración, de la

---

35 Fraga, op. cit. p. 513

*descentralización por región y de la descentralización por servicio.*

*En estas dos últimas, la actividad pública que tienen encargada, la realizan en nombre y en interés del Estado, porque, como se ha explicado anteriormente, siendo el Estado una persona moral, requiere personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen como órganos del propio Estado, es decir, en nombre y en interés de éste.*

*Fudiera decirse que, en la descentralización por región, concretamente, en el municipio, las funciones públicas que a éste se encomiendan, se ejercitan principalmente en interés del mismo municipio siendo oportuno mencionar que el interés del municipio, lo es al mismo tiempo del Estado, con la única circunstancia de que se trata de un interés del Estado, localizado territorialmente.*

*Por lo anterior, resulta que la descentralización por colaboración se caracteriza, frente a los otros dos tipos de descentralización, por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse por órganos privados que al ejercer una función pública colaboran con aquella organización, constituyen por lo tanto, instituciones colocadas en los límites del derecho público y del*

derecho privado, que descargan a la administración de una parte de sus tareas, sin atenuar su energía y su autoridad sobre los administrados.

Con referencia a este tipo de descentralización, la mayoría de los autores de Derecho Administrativo, la excluyen como forma de organización administrativa, por no existir intervención del Estado en la creación de una entidad distinta, sino el simple ejercicio de funciones públicas realizadas por los particulares, con repercusión al interés general y debidamente autorizados.

En resumen, descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medidas a otras personas jurídicas.

En este orden de ideas, desconcentrar, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones y medios del órgano existente. Se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar consecuentemente, la función administrativa.

#### Diferencia entre Descentralización y Desconcentración.

La descentralización supone siempre la existencia de



personas distintas, mientras que la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos del propio ente jurídico. La desconcentración al crearse, lo hace dentro de la forma o como una variante de la centralización, ya que sigue existiendo la vinculación, porque no desaparece la jerarquía, no obstante de adquirir cierta flexibilidad en sus actividades; la descentralización crea entidades para repartir las funciones ya existentes o para que se les de cauce o desarrollen otras nuevas.

A mayor abundamiento, cabe agregar que para hacer la distinción entre descentralización y desconcentración, se hace referencia también a la autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste, su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos. En la desconcentración, sólo existe autonomía técnica, cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas por el órgano central; consecuentemente en la descentralización doctrinalmente se dan la autonomía orgánica y técnica.

Por lo que respecta a las instituciones desconcentradas, si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la

organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento se debe en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político; y en segundo lugar, a que su función, por razón misma a su creación precisa una mayor independencia, es decir, disfrutan de lo que la doctrina llama autonomía técnica.

Por otra parte, en la práctica, es prudente advertir que el régimen constitucional mexicano parece mantener a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo y ante la existencia de los organismos descentralizados, el problema se disminuye, si se considera que, salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana carecen de autonomía orgánica a juicio del que escribe, ya que estos organismos conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellas por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el director o gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.

No obstante esta última situación, coincidimos con la mayoría de los autores de derecho administrativo al

*apuntar que es inaplazable estructurar, coordinar y desconcentrar la Administración Pública Federal sobre la base de una regionalización.*

2.3 Implementación en Materia Fiscal.- Organización en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Breve Historia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El principal organismo encargado de las finanzas públicas en México, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El primer antecedente de esta Secretaría, se encuentra en la Constitución de Apatzingan de 1814.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha sido denominada de la misma manera a través de la historia. El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional por el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho de Hacienda, aun cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

Por Ley del 16 de noviembre de 1824, se hizo depender de la citada Secretaría el Sistema de Correos y posteriormente, el 4 de diciembre del mismo año, se creó bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por decreto del 17 de abril de 1837, el Gobierno

*Centralista, al cambiar los Estados Federales por Departamentos, creó las Oficinas Departamentales de Hacienda, dependientes de una Junta Superior de Hacienda.*

*Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 le dieron el carácter de Ministerio de Hacienda y el decreto del 12 de mayo de 1853 la denominó, por primera vez, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; sin embargo el 23 de febrero de 1867, nuevamente cambió su nombre por el de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda y Crédito Público.*

*Subsecuentes Leyes de Secretaría y Departamentos de Estado, así como diversos decretos promulgados de 1917 a 1958, la denominaron sin cambio alguno, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, confirmando, modificando, ampliando o suprimiendo sus atribuciones.*

*El 10. de enero de 1977, entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para dar mayor cauce a la Reforma Administrativa que implica la reestructuración del Sector Público Federal, modificando los ámbitos de competencia en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y adecuarlos más a los propósitos del*

*Programa General de Gobierno.*

*Los cambios operados en las atribuciones de la Secretaría por las anteriores disposiciones, generaron adecuaciones ante la estructura orgánica, que se formalizaron en el Reglamento Interior del 23 de mayo de 1977.*

*El Reglamento Interior vigente, a partir del 1o. de enero de 1980, se elaboró entendiendo como objetivo prioritario, el delimitar con precisión los ámbitos de competencia de las unidades administrativas, e incluir las adecuaciones planteadas en la reorganización de la Subsecretaría de Ingresos.*

*Dentro de este contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue objeto de diversas modificaciones en su estructura, adoptando la forma de organización actual, que permite realizar su función reglamentaria a través de tres Subsecretarías; la de Hacienda y Crédito Público, la de Inspección Fiscal y la de Ingresos.*

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*Dentro de la primera etapa de la Reforma Administrativa se manifestó la necesidad de revisar a fondo las dependencias gubernamentales para reorganizarlas de acuerdo a la*

situación actual del país, considerando para ello indispensable la realización de reformas a nivel macroadministrativo como primer paso para la implementación de la Reforma Administrativa del Sector Público.

Entre las Reformas Macroadministrativas llevadas a cabo, se encuentra la formulación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se establece la competencia de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Las Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran delimitadas en el Capítulo II, artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, las cuales se enumeran a continuación:

- I.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal;
- II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las Leyes;
- III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes;
- IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación,

y, con la excepción de lo previsto en la fracción VI del artículo 34, resolver en los casos concretos su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.  
Para ello escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes;

- V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la Federación;
- VI.- Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación, como del Departamento del Distrito Federal;
- VII.- (Derogada)
- VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- IX.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.
- X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;
- XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye;
- XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalan las Leyes de Instituciones de crédito, seguros y fianzas;
- XIV.- Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales, y
- XV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Las funciones asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueden agruparse en términos generales dentro de tres rubros:



- a).- Manejo de ingresos ordinarios (fracción I, II, III y IV).
- b).- Manejo de aduanas, registro de automóviles y vigilancia fiscal (fracciones V, VI, VII, VIII y XIV).
- c).- Manejo de política monetaria, crediticia y deuda política (fracciones IX, X, XI, XII y XIII).

Para el mejor cumplimiento de estas funciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido dotada de una estructura orgánica conformada por: Unidades Administrativas Centrales y Unidades Administrativas Regionales, así las cosas, se tiene:

Unidades Administrativas Centrales.

Oficina del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Procuraduría Fiscal de la Federación.

Tesorería de la Federación.

Oficina del C. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Coordinación General de Administración de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dirección General de Planeación Hacendaria.

*Dirección General de Crédito Público.*

*Dirección General de Bancos, Seguros y Valores.*

*Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.*

*Dirección General de Promoción Fiscal.*

*Oficina del C. Subsecretario de Ingresos.*

*Dirección General de Política de Ingresos.*

*Dirección General de Recaudación.*

*Dirección General de Fiscalización.*

*Dirección General Técnica.*

*Coordinación General de Entidades Federativas.*

*Coordinación General de Operación Regional y Administrativa.*

*Oficina del C. Subsecretario de Inspección Fiscal.*

*Dirección General de Aduanas.*

*Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.*

*Dirección General de Registro de Fondos y Vehículos.*

*Oficina del C. Oficial Mayor.*

*Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.*

*Dirección General de Administración.*

*Dirección General de Comunicaciones.*

*Dirección General de Laboratorio Central.*

*Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.*

*Dirección General de Casa de Moneda.*

Unidades Administrativas Regionales.

*Subprocuradurías Fiscales Regionales.*

*Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.*

*Delegaciones Regionales de Promoción Fiscal.*

*Administraciones Fiscales Regionales.*

*Oficinas Federales de Hacienda.*

*Aduanas.*

*Zona de Inspección y Vigilancia Aduanal.*

*Delegaciones Regionales de Vigilancia de Fondos y Valores.*

*Delegaciones Regionales del Registro Federal de Vehículos.*

*Delegaciones Regionales de Servicios Administrativos.*

*La Secretaría de Hacienda, para realizar su función reglamentaria, la lleva a cabo, principalmente, a través de las tres Subsecretarías enlistadas anteriormente y que son: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene en comendado el manejo de la Política Monetaria, Crediticia y Deuda Pública; la Subsecretaría de Inspección Fiscal cuya responsabilidad es el manejo de aduanas, registro de automóviles y vigilancia fiscal; la Subsecretaría de Ingresos quien debe manejar los ingresos ordinarios.*

La reestructuración de ciertas dependencias internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la revisión de funciones similares que tiempo atrás se venían desarrollando en el ámbito de la administración de los impuestos, dió origen a la coyuntura para un nuevo replanteamiento a este respecto y proceder a la reagrupación de esfuerzos que fueran factibles de ser encaminados a objetivos muy precisos y dilimitando áreas de tipo funcional, principalmente en lo referente a los aspectos básicos de administración, tales como una mayor agilidad en los trámites, esfuerzo común en la función de recaudación y una mayor coordinación en las labores de fiscalización y por último, integrar instrumentos de control más eficaces.

Se estudiaron las soluciones que esta coyuntura ofrecía para definir los mecanismos a través de los cuales sería posible la implementación de un esquema que, en última instancia, representaba la oportunidad de introducir cambios estructurales en nuestro sistema tributario, habiéndose llegado a la conclusión de que el proceso de desconcentración de atribuciones, funciones y trámites, era una alternativa viable para que, en forma complementaria a la política de coordinación con las Entidades Federativas, iniciada tiempo atrás por la Secretaría y a la que se hará referencia más adelante, se conjuntaran acciones coherentes, a fin de lograr los siguientes objetivos:

- Armonizar la Legislación Tributaria del país.
- Mejorar la Administración Fiscal en todos los niveles.
- Elevar la recaudación y evitar la evasión.
- Aumentar las participaciones en la recaudación a Estados y Municipios.
- Mejorar la relación fisco-contribuyente.
- Facilitar la más oportuna y eficiente toma de decisiones.

En esta forma el proceso de desconcentración se enmarca en dos vías que en forma paralela se apoyan:

- 1.- A través de los Convenios de Coordinación con las Entidades Federativas y,
- 2.- El Programa de Administración Fiscal Regional con sus órganos y funciones específicas.

Esquema de Regionalización.

Para determinar el ámbito geográfico en el cual debería operar la desconcentración de la administración tributaria, se elaboraron los estudios para analizar una serie de

factores económico-fiscales, dignos de tomarse en cuenta para integrar zonas o regiones que conserven grados de unidad, adecuados a este fin.

A este respecto, se tomaron datos relacionados con: valor de la producción, número de causantes, montos de recaudación, vías de comunicación, infraestructura administrativa existente y, en la medida de lo posible, homogeneidad en los aspectos de actividades económicas relevantes.

Por último, en observancia de un criterio político y de colindancia territorial, se determinó la inclusión en cada una de estas regiones de las Entidades Federativas Completas.

Las regiones así determinadas son las siguientes:  
Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Centro, Hidalgo-México, Golfo - Centro, Pacífico - Centro, Sureste, Península.

Por lo que se refiere al Distrito Federal la Metropolitana: Norte, Centro y Sur del mismo.

#### Coordinación con las Entidades Federativas.

Desde el año de 1925 en que se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal, ha sido preocupación de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público buscar una solución al problema de concurrencia de facultades impositivas de la Federación y de los Estados; ya que, en vista de la posibilidad establecida en la Constitución Política, tal como fué promulgada en 1917, ambos podrán establecer gravámenes sobre las mismas fuentes, excepto la imposición al comercio exterior reservada a la Federación.

Las reformas introducidas en diversas leyes tributarias, durante la presente administración, han permitido la celebración de convenios de coordinación con todas las Entidades Federativas, mismas que administrarán los impuestos coordinados, tal y como se manifiesta en el convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de diciembre de 1979.

Esta situación, para las dependencias federales ubicadas en la capital de la República, les ha representado un desahogo en sus atribuciones y funciones, lo que amplía sus márgenes de operación y refuerza sus labores de planeación y evaluación de resultados.

Desconcentración Administrativa en la Subsecretaría de Ingresos.

Una vez que se adoptó el mecanismo de delegación de facultades y establecido el ámbito regional en que éstas debían ser ejercidas, para evitar que se produjeran superposiciones y entrecruzamientos de las dependencias de la Subsecretaría de Ingresos encargadas de la administración tributaria, se decidió crear los órganos que, ubicados dentro de la misma área, fueron capaces de coordinar el proceso de desconcentración sin que éste perdiera unidad y respondiera en forma dinámica, a las necesidades de cubrir las etapas previstas.

Es así que, mediante Decreto Presidencial de el 13 de junio de 1973, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 20 del mismo mes y año, se crearon como dependencias de la Subsecretaría de Ingresos, la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales; con referencia a estas últimas, es prudente mencionar que mediante acuerdo del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, publicado en el "Diario Oficial" el 20 de julio de 1981, en vigor, estas unidades, o sea las Administraciones Fiscales Regionales, quedaron adscritas orgánicamente, a la Subsecretaría de Ingresos.

*La Dirección General de Administración Fiscal Regional,*



es el órgano encargado del ejercicio del programa de Administración Fiscal Regional, y de dirigir y de coordinar a las Administraciones Fiscales Regionales, las cuales se han ido estableciendo en las regiones en las que se ha dividido el país, y que están encargadas de ejercer, en el ámbito de su jurisdicción territorial, las atribuciones que les sean delegadas mediante los acuerdos respectivos, y llevar a cabo programas específicos relacionados con la administración tributaria, tales como los de control de cumplimiento de obligaciones a cargo de los contribuyentes, apoyo a la fiscalización y a las campañas de orientación para dar a conocer el sentido y el alcance de los diversos gravámenes y crear una conciencia en el cumplimiento voluntario de tributar, conforme a la capacidad económica del contribuyente.

En esta forma, se han ido integrando los órganos que se estiman adecuados para llevar a cabo el proceso de desconcentración, mismos que, con grados de interrelación y apoyo, contemplen los aspectos básicos de la función administrativa: planeación, ejecución y operación, sin descuidar la evaluación de los resultados.

## 2.4 Proyectos para el Tribunal Fiscal de la Federación.

Siendo uno de los objetivos de mayor importancia dentro del programa de Reforma Administrativa, la Desconcentración Administrativa, como consecuencia de ello, se propusieron y estudiaron diversos intentos y proyectos para desconcentrar el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dada la gran relevancia histórica de dichos intentos y proyectos que se llevaron a cabo, estimo que, no obstante de haber podido relatar un esbozo muy general con relación a los mismos, después de haber leído el magnífico artículo que escribió el maestro Mariano Azuela Güitrón, quien actualmente es Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo contenido es de singular importancia, considero de mayor enriquecimiento el transcribir el mencionado artículo en el que se relatan, los diversos intentos y proyectos hasta cristalizar el que posteriormente fuera aprobado por el Congreso de la Unión y que se refiere a la desconcentración del Tribunal Fiscal.

### A. Nacimiento de la Idea y Primeras Tentativas.

Fue durante el sereno del Presidente Luis Echeverría cuando se dieron los primeros pasos. Algunas solicitudes de diversos lugares de la República de que se crearan en ellas Salas del Tribunal prendieron la chispa. La Secretaría de la Presidencia las remitió al Presidente de ese Tribunal (en ese

entonces Atanasio González Martínez), quien fué por bastante tiempo el principal promotor de la idea, con la simpatía del entonces Secretario de Hacienda José López Portillo, que en la dependencia a su cargo promovía la desconcentración. El pleno designó a los magistrados Edmundo Plascencia Gutiérrez y Francisco Ponce Gómez para que en unión a él se avocaran al análisis de la proposición. Extraoficialmente participaron también en la Comisión la magistrada jubilada y ex-presidente del Tribunal, Margarita Lomelí Cerezo y quien ésto escribe (Lic. Mariano Azuela). Durante muchas sesiones se trabajó sobre un anteproyecto de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de mucho mayor trascendencia, por intentar un paso decisivo en el Contencioso Administrativo. Antecedente de ello había sido un trabajo en el que participaron los entonces magistrados Rubén Aguirre Elguezábal y Dolores Hedúan Virués, además de la Dra. Lomelí Cerezo. Se celebraron reuniones con el Lic. Pedro Ojeda Paullada, Procurador General de la República en ese tiempo, habiendo asistido a una de ellas el Dr. Sergio García Ramírez, Subsecretario de Gobernación e Ignacio Ovalle, Subsecretario de la Presidencia, en unión de otros funcionarios, sin que se hubieran apreciado resultados reales, dándose la impresión de que la iniciativa se había congelado. Fué en la residencia presidencial de los Pinos en un desayuno ofrecido a los magistrados por el Titular del Ejecutivo, en presencia del Secretario de Hacienda, para esa fecha Mario Ramón Beteta, cuando el Lic. González Martínez, ante las objeciones del Procurador Fiscal de la Federación, Genaro Martínez Moreno, presentó y defendió la iniciativa aunque ya reducida a un proyecto de desconcentración del Tribunal Fiscal. El Presidente Echeverría propició el intercambio de ideas y mostró no solo su agrado sino que, de acuerdo con los rasgos de su política, señaló plazos fatales para que se establecieran conclusiones, habiéndose integrado una Comisión con un representante del Secretario de Hacienda, representantes del Pleno y del Procurador General de la República para cumplir con esa labor. En las sesiones que se celebran tanto internamente en el propio Tribunal, como en la Comisión, se advirtieron dos corrientes, una de apoyo total y otra que apuntaba peligros y concluía inclinándose por su falta de oportunidad. Los

términos se fueron cumpliendo sin que se volviera a tener noticia de la preocupación exteriorizada inicialmente por el Presidente habiéndose concluido el sesenio sin que se dieran oficialmente nuevos pasos en la promoción del proyecto.

**B. Fortalecimiento e impulso del Plan.**

Irónicamente fue cuando la iniciativa se manejó fuera del Tribunal en que llegó a cristalizar. Dentro de los trabajos que se presentaron al candidato a la Presidencia de la República por conducto del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), del Partido Revolucionario Institucional, dirigido por el Lic. Julio Rodolfo Moczuma, quien más adelante se convertiría en Secretario de Hacienda, se encontró el relativo a la Desconcentración del Tribunal. A partir de ese momento los licenciados Enrique Azuara y Miguel Valdez Villarreal promovieron con singular entusiasmo la idea, resultando de gran importancia el que el primero ocupara el cargo de Oficial Mayor y el segundo el de Procurador Fiscal de la Federación, en esa dependencia. Cuando nuevamente parecía que todo había quedado en el olvido, el Presidente del Tribunal José Antonio Quintero Becerra en Audiencia con el Lic. José López Portillo, en su calidad de nuevo Presidente de la República se lanzó a preguntarle qué podía informarle sobre la desconcentración del Tribunal. No obstante que las respuestas fueron genéricas y poco precisas dejaron ver la clara intención de que cuanto antes se llevara adelante, como efectivamente sucedió al acelerarse y fortalecerse las gestiones que se estaban realizando.

Quien esto relata (Lic. Mariano Azuela) se opuso con claridad a la idea de un estudio preparado al efecto, así como en una intervención en la Reunión Anual del Colegio de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal celebrada en Guanajuato en el mes de Octubre de 1977, en la que el tema que ocupó la mayor atención fué el relativo a la desconcentración que se contempla.

En la reunión de Guanajuato el Maestro Miguel Valdez Villarreal, Presidente del Colegio citado y Procurador Fiscal de la Federación, defendió con calor el plan. En una larga sesión, destinada a discutirla plenariamente, se escucharon muchas voces de los miembros del Colegio en apoyo de la misma. Al poco tiempo el Secretario de Hacienda

informaba a los Magistrados de la inminente presentación de la iniciativa a las Cámaras, cuyas formulación final se debió al propio maestro Valdez Villarreal, al Lic. Luis Carballo Balbuena y particularmente a la Dra. Margarita Lomell Cerezo, habiéndose recabado opiniones y sugerencias de juristas tan connotados como Felipe Tena Ramírez, Antonio Carrillo Flores y Ernesto Flores Zavala, entre otros.

El análisis de los hechos relatados demuestra que el éxito final del proyecto se debió básicamente a que el mismo encajó perfectamente dentro de la preocupación de Reforma Administrativa y desconcentración que de tiempo atrás ha tenido el Presidente. De ahí también el indiscutible tino político de quienes en sus diversas fases apoyaron la proposición.<sup>36</sup>

*La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación el 2 de febrero de 1978, expedida el 30 de diciembre de 1977, en vigor a los ciento ochenta días siguientes al de su publicación: lo. de agosto de 1978. Esta disposición, abrogó la del 24 de diciembre de 1966.*

*Con la expedición del nuevo decreto, inició una nueva etapa el Tribunal Fiscal, con el propósito de lograr la impartición de justicia rápida y expedita a que se refiere el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental.*

---

36 "Revista Jurídica-Anuario". No. 10, Ed. Universidad Ibero-Americana, México.

*En el siguiente capítulo, se hace un desglose de la desconcentración objeto de este trabajo, considerando los aspectos de mayor relevancia para los fines perseguidos en lo general por el Programa de Reforma Administrativa y en lo particular por la nueva estructura desconcentrada del Tribunal Fiscal a través de su nueva Ley Orgánica.*

### CAPITULO III

#### LA DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL

- 3.1 *En la Administración Activa.- La Creación de las Administraciones Fiscales Regionales.*
- 3.2 *En lo Contencioso Fiscal.*
- 3.3 *Estructura Actual.- Evolución y su Competencia.*
- 3.4 *Objetivos con la Desconcentración del Tribunal.*
- 3.5 *La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.*
- 3.6 *Problemas con la Desconcentración del Tribunal.*

## LA DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL

### 3.1 En La Administración Activa.- La Creación de las Administraciones Fiscales Regionales.

Al hablar de Administración activa, habrá de concebirse como la acción gubernamental cuando dispone lo necesario para cumplir las leyes, promover los intereses públicos y resolver las cuestiones planteadas al aplicarse lo mandado, o sea, lo relativo a la legislación, al bienestar y a la justicia.

Consecuentemente, y tal como se hizo referencia en el capítulo que antecede, en lo que comprende a la Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señaló que dentro de los instrumentos para alcanzar los objetivos del proceso de desconcentración administrativa en la Subsecretaría de Ingresos, se encuentra la Dirección General de Administración Fiscal Regional y sus dependencias, las Administraciones Fiscales Regionales, creadas por decreto expedido por el Presidente de la República, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación, el 20 de junio de 1973.



*El programa de establecimiento de las Administraciones Fiscales Regionales, se inició poniendo en marcha la Administración Fiscal Regional del Noreste, situada en Monterrey, N.L., que inició operaciones el 31 de octubre de 1973, para atender a los contribuyentes radicados en Nuevo León y Tamaulipas.*

*La Administración Fiscal Regional de Occidente, se estableció en la Ciudad de Guadalajara, Jal., el 7 de marzo de 1974 para prestar sus servicios a los contribuyentes de los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.*

*Con el fin de atender a los causantes de los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí, se creó el 24 de mayo de 1974, la Administración Fiscal Regional del Centro, en la Ciudad de Celaya, Gto.*

*El 19 de septiembre de 1974, inició sus funciones en la Ciudad de Campeche, la Administración Fiscal Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.*

*La Administración Fiscal Regional del Noroeste inició operaciones en Ciudad Obregón, Son., el 19 de diciembre de 1974, para atender a los causantes con domicilio en Baja*

*California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.*

*Con sede en la Ciudad de Oaxaca y jurisdicción en los Estados de Oaxaca y Chiapas, el 2 de mayo de 1975, la Administración Fiscal Regional, del Sureste abrió sus puertas.*

*El 10. de julio de 1975, inició sus actividades la Administración Fiscal Regional del Golfo-Centro, con sede en la Ciudad de Puebla y jurisdicción en los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.*

*Con sede en Torreón, Coah., el 15 de julio de 1975, se creó la Administración Fiscal Regional del Norte-Centro, para atender a los causantes radicados en Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.*

*El 25 de agosto de 1975, la Administración Fiscal Regional del Pacífico Centro, inició sus actividades con sede en Cuernavaca, Mor., con jurisdicción sobre los contribuyentes de los Estados de Guerrero y Morelos.*

*La Administración Fiscal Regional Hidalgo-México, con sede en Tlalnepantla, Edo. de México; y con jurisdicción sobre los contribuyentes de los Estados de Hidalgo y México, inició sus actividades el 25 de agosto de 1975.*

Por acuerdo número 101-1116 del 24 de octubre de 1975, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de noviembre del propio año, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, señaló la fecha de iniciación de actividades de la Administración Fiscal Regional Metropolitana.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Acuerdo número 101-056 de 12 de enero de 1977, crea las Administraciones Fiscales Regionales del Norte, Centro y Sur del Distrito Federal, en sustitución de la Administración Fiscal Regional Metropolitana.

Objetivos de las Administraciones Fiscales Regionales.

Dentro de los principales objetivos, se tienen los siguientes:

- Cumplir con las facultades que le han sido delegadas por las dependencias que integran la Subsecretaría de Ingresos.
- Mantener la imagen positiva de la Administración Pública en la relación fisco-causante.
- Proporcionar mejores servicios a los causantes en su localidad.
- Implementar dentro de su área, los mecanismos tendientes a incrementar la recaudación y disminuir la evasión fiscal.
- Integrar y mantener actualizado el Registro Federal de Causantes.
- Facilitar la coordinación con las administraciones tributarias estatales y municipales. 37

37 Confr. Manual de Organización de las Administraciones Fiscales Regionales, Subsecretaría de Ingresos.

Políticas de las Administraciones Fiscales Regionales.

Las Administraciones Fiscales Regionales, deberán contar con una estructura orgánica acorde a los lineamientos marcados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los servicios solicitados por los contribuyentes deberán ser proporcionados oportunamente.

Las disposiciones legales relativas a la Administración Tributaria, deberán ser difundidas en forma permanente.

Se unificarán criterios de resolución a través de la coordinación de la Administración Fiscal Regional con las demás dependencias de la Subsecretaría de Ingresos.

Para dar cumplimiento a los objetivos señalados por la Subsecretaría de Ingresos, se mantendrá coordinación con las entidades del Sector Público, relacionadas con el ejercicio de sus funciones.

La estructura jerárquica en cuanto a los niveles establecidos, deberá ser respetada.

Facultades y Fortalecimiento de las Administraciones  
Fiscales Regionales.

*Se fortalece la operación de las Administraciones Fiscales Regionales, ampliando las facultades que señala el artículo 106 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expedido el 28 de diciembre de 1979, mismo que entró en vigor el 1o. de enero de 1980.<sup>38</sup>*

*Como consecuencia de lo anterior y mediante el acuerdo del Secretario de Hacienda y Crédito Público del 15 de julio de 1981,<sup>39</sup> se delegan en los titulares de las Administraciones Fiscales Regionales, las facultades que señala el mencionado numeral 106, así como las que también señala el precepto séptimo del acuerdo de referencia, todos ellos en relación con las siguientes,*

*Leyes y Ordenamientos*

- a) Ley del Impuesto sobre la Renta*
- b) Ley del Impuesto al Valor Agregado*
- c) Ley del Impuesto Especial sobre producción y Servicios.*

---

<sup>38</sup> Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de Diciembre de 1979.

<sup>39</sup> Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 de Julio de 1981.

- d) *Tarifa para el cobro de derechos por la explotación de bosques pertenecientes al Gobierno Federal.*
- e) *Tarifa para la explotación de caza dentro del territorio nacional.*
- f) *Ley del Impuesto sobre las erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.*
- g) *Ley del Impuesto y Fomento a la Minería.*
- h) *Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.*
- i) *Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.*

*Las facultades delegadas a los titulares y funcionarios de las Administraciones Fiscales Regionales, no comprenderán a los sujetos y entidades enumeradas por el artículo octavo del Acuerdo que nos ocupa y que a continuación se transcriben:*

- I.- *Los Estados, Distrito Federal y organismos descentralizados de la Federación.*
- II.- *Las sociedades mercantiles que para efectos del Impuesto sobre la Renta hayan declarado en el último ejercicio regular, ingresos acumulables superiores a -----  
\$100,000,000.00 (cien millones de pesos) y las que inicien operaciones cuando su capital social exceda de: -----*

- \$100,000,000.00 (Cien millones de pesos). Se exceptúan de lo dispuesto en esta fracción a las que están sujetas a bases especiales de tributación en lo que respecta a dicho impuesto.
- III.- Las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones de seguros y fianzas, así como las sociedades de inversión y las bolsas de valores.
- IV.- 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, y las sociedades promovidas a que se refiere el Decreto de junio 19 de 1973, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 del mismo mes y año.
- V.- Los sujetos a que se refieren las fracciones I a XII del artículo 70 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- VI.- Los contribuyentes que residen en el extranjero y los señalados en el segundo párrafo del inciso A de la fracción II del artículo 15 del Código Fiscal de la Federación.

*El artículo noveno del Acuerdo en estudio, en lo que concierne a las Administraciones Fiscales Regionales, dispone que sus titulares ejercerán las facultades que se les delegan, ajustándose a las reglas que textualmente se indican a continuación:*

- I. Para determinar si los contribuyentes y demás obligados están comprendidos dentro de su circunscripción territorial, se estará:
- A. Al domicilio en los términos del artículo 15 del Código Fiscal de la Federación o a falta de éste:
- a. Al lugar en que se encuentre, tratándose del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas, o
- b. Al lugar en que se hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal, tratándose del impuesto a que se refiere el título II y el capítulo VI 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 precedente, al lugar de celebración, realización, expedición, o en el que surtan efectos, según sea el caso.*
- II. *Para determinar la vigencia de los cambios de competencia, se estará a la siguiente:*
- A. *Cuando sea por razón de cuantía de los ingresos del contribuyente, el cambio surtirá efectos a partir del ejercicio siguiente a aquél en que presenten su declaración por el ejercicio regular del impuesto sobre la renta.*
- B. *Cuando sea por cualquier otra causa, el cambio surtirá efectos de inmediato. En caso de que al momento de verificarse el cambio de competencia se encuentre pendiente la realización de actuaciones, trámites o procedimientos administrativos, la Unidad que los hubiere iniciado continuará conociendo de los mismos hasta su conclusión.*

### Principales funciones de la Administración Fiscal

#### Regional.

- *A nivel global dentro de las más importantes funciones de la Administración Fiscal Regional, se tienen las siguientes:*
- *Administrar dentro de su circunscripción territorial, las funciones inherentes a la recaudación por concepto de impuestos federales, con excepción de los aduanales y el de tenencia o uso de vehículos.*
- *Aplicar las políticas, programas, sistemas y*



*procedimientos de trabajo, establecidos por las Direcciones Generales de la Subsecretaría de Ingresos.*

- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Causantes en lo relativo a su circunscripción y los demás registros que establezcan las leyes fiscales, con excepción de las aduanales y el de vehículos.*

*Cada una de las Administraciones Fiscales Regionales, esencialmente se configuran con tres subadministraciones que corresponden a las tres funciones que implican relación con los contribuyentes, es decir, las subadministraciones de recaudación, fiscalización y la técnica.*

*Para conocer a detalle cuáles son las funciones de las Administraciones Fiscales Regionales, deberá acudirse al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor, y al acuerdo con número de oficio 101-285, abordado en el presente apartado, en el cual se delegan las facultades a las Administraciones Fiscales Regionales y se adscriben orgánicamente a la Subsecretaría de Ingresos, publicado como anteriormente se señaló, en el "Diario Oficial" del 20 de julio de 1981.*

### 3.2 En Lo Contencioso Fiscal.

En la Ciudad de México, como en otros países, París por ejemplo, llegó a sentirse la acumulación excesiva de litigios administrativo-fiscales, como resultado del tremendo crecimiento urbano, y por ello la urgencia de una desconcentración en la impartición de la justicia tributaria con una nueva concepción de la competencia jurisdiccional, se hizo necesaria.

A la fecha, conforme a la política general de desconcentración administrativa delineada por el Ejecutivo Federal, tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el Tribunal Fiscal de la Federación, han sido reestructurados, para que los contribuyentes de impuestos federales reciban los servicios correspondientes en sus respectivas jurisdicciones, once en total, definidas con un criterio geo-económico.

La desconcentración fiscal no se ha llevado a cabo en forma absoluta, puesto que los contribuyentes cuyo nivel de ingresos es cuantioso, han quedado sujetos a la jurisdicción de dependencias centrales, con total independencia de su domicilio.

Por otra parte, la desconcentración que nos ocupa, no ha sido uniforme, en razón de que algunas autoridades hacendarias han quedado al margen de la estructura general adoptada y en virtud de que en el Distrito Federal varias dependencias centralizadas siguen teniendo competencia sobre contribuyentes de bajo y mediano nivel de ingresos, a diferencia de lo que ocurre en el resto de la República.

La forma tan complicada como está concebido y regulado nuestro contencioso-fiscal federal, entendido en su acepción más amplia, como el sistema general para dirimir las controversias que a ese nivel se suscitan entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros organismos fiscales autónomos por una parte, y los contribuyentes por la otra, enfoque con el que ha sido tratado para fines de este trabajo, representa serios problemas para poder implantar con todo éxito, la desconcentración materia del presente estudio.

Así, se tiene, que en México, como en la mayor parte de los países, no existe otra área procedimental de igual complejidad como la contenciosa-fiscal, que finalmente repercute en detrimento del interés público, toda vez que el Estado no puede recaudar oportunamente las contribuciones, ni consecuentemente, cumplir en forma debida con sus finalidades, ángulo desde el que jamás se ha visualizado el problema

en su conjunto y también en detrimento del contribuyente que litiga de buena fe, quien se ve en la necesidad de enmarañar se en una secuela tortuosa, desesperante y mal estructurada de instancias, recursos y juicios, que sin lugar a duda resulta atentatoria al postulado recogido en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que la justicia debe ser pronta y expedita.

Si ya de por si el diseño general de nuestro contencioso-fiscal es altamente complejo, la situación viene a complicarse debido a los criterios de absoluta indefinición que se han venido manejando para asignar competencia a los diversos entes oficiales que intervienen en el mismo, ya sea a nivel administrativo, contencioso administrativo o judicial, aspecto en el que recientemente ha jugado un importante papel la política de desconcentración puesta en marcha desde 1973, con alcances, como ya anteriormente se había hecho referencia, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para ese efecto, el territorio de la República fue dividido en once zonas que obedecen a razones geo-económicas, con la finalidad de crear dentro de las mismas unidades administrativas que atiendan con mayor inmediatez los problemas de los contribuyentes. Puede decirse en lo fundamental que,

Los causantes personas físicas están sujetas a esa jurisdicción regional simplemente por razón del domicilio, en tanto que los dedicados a actividades empresariales lo están cuando además sus ingresos anuales acumulables exceden de cien millones de pesos.

Con igual criterio divisional, se crearon las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, según lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Orgánica del mismo, las cuales se encuentran funcionando en once zonas, siendo oportuno asentar que las cuatro últimas comenzaron a operar el 16 de abril de 1982, conforme al acuerdo del Presidente de la República emitido con fecha 16 de marzo de 1982.<sup>40</sup>

Ha sido tan indefinida la desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que desde junio de 1973 en que comenzó a implementarse, se han emitido dos reglamentos internos de tal ministerio. Además de los acuerdos dictados por su titular, cuya influencia, desde luego, trasciende al terreno contencioso.

Tomando en cuenta por otra parte, las disposiciones que regulan el juicio de nulidad ante el referido Tribunal

---

40 Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 19 de marzo de 1982.

*Fiscal y el juicio de amparo, puede decirse, que el otorgamiento de competencia a los diversos entes que intervienen en las contenciones fiscales, obedece a los siguientes criterios:*

- *Domicilio del Contribuyente.*
- *Nivel de Ingresos del Contribuyente.*
- *Clase de recurso administrativo que se promueva.*
- *Materia de la Litis.*
- *Naturaleza del acto impugnado.*
- *Tipo del agravio que se haga valer.*
- *Razones jerárquicas del orden administrativo.*
- *Domicilio de la autoridad liquidadora.*
- *Domicilio de la autoridad ejecutora.*
- *Domicilio de la autoridad juzgadora.*
- *Importancia, sobre todo económica, del asunto.*

*Recursos Establecidos por el Código Fiscal.*

*Al igual que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, en el "Diario Oficial" del 2 de febrero de 1978, se publicó el Decreto que reforma y adiciona al Código Fiscal de la Federación.*

*Por lo que corresponde a los recursos establecidos por el Código Fiscal, no se modificaron; subsiste el de*

reclamación, ante la Sala Regional respectiva, en contra de resoluciones relativas a la fijación de la litis, a la intervención de coadyuvantes o tercero, al sobreseimiento antes de la audiencia por desistimiento o revocación de la resolución impugnada; el de queja ante la Sala Superior contra resoluciones de las Salas Regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal y el de revisión ante la Sala Superior, contra las resoluciones de las Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las que pongan fin al juicio. Este recurso solo está abierto a las autoridades, ahora como antes, pero solo en asuntos de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría a que compete el asunto, del Jefe del Departamento del Distrito Federal o de los Directores o Jefes de los organismos descentralizados, en su caso.

Las mismas autoridades también tienen el recurso, ya fuera de la jurisdicción administrativa, de revisión fiscal ante la Suprema Corte por asuntos que esos funcionarios califiquen como importantes y trascendentes, y lo son, sin que se requiera declaración alguna, aquellos cuyo valor exceda de un millón de pesos.

Por último, en caso de demora injustificada de la decisión, las partes pueden formular una excitativa de justicia

*ante la Sala Superior.*

*Los particulares no tienen a su alcance la revisión ante la Sala Superior, ni tampoco, obviamente, el de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia, porque disponen de los medios de impugnación ante el poder judicial que regula la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.*

*Con motivo de lo anotado de manera general en el presente inciso, el Tribunal Fiscal de la Federación modificó su estructura y amplió su competencia, al expedirse la nueva Ley Orgánica de dicho Tribunal, a la cual nos avocaremos en los subsecuentes apartados de este estudio.*



### 3.3 Estructura Actual-Evolución y su Competencia.

*Al igual que las sociedades y los individuos, las instituciones tienen su propio proceso evolutivo, las instituciones observan de tiempo en tiempo transformaciones que son resultado de su propia función y de las circunstancias históricas.*

*Siendo creación humana, las instituciones cambian conforme las necesidades sociales lo exigen. Siendo un producto social, su existencia se justifica en la medida en que las instituciones cumplen con las finalidades para las que fueron creadas.*

*Nuestra sociedad se encuentra en un notorio proceso de cambio, el ritmo de su crecimiento, imprime una acción conservante para la evolución paralela de las instituciones sociales.*

*La historia muestra en incontables ejemplos, que el desajuste entre la transformación de las instituciones y el ritmo natural del crecimiento social, provocan consecuencias regresivas, o en el mejor de los casos estacionarias. La necesidad social permite el advenimiento de la institución, su creación se justifica por la realización de la finalidad*

a la que trasciende; al transformarse o evolucionar, se adapta a las condiciones históricas con el propósito de continuar realizando la función social que la justifica.

El Tribunal Fiscal de la Federación, representa un ejemplo muy claro de la afirmación anterior, ya que a un poco más de 44 años de vida institucional, ha evolucionado conforme las circunstancias de la época.

Desde la Ley de Justicia Fiscal que lo constituyó en 1936, hasta el presente, las diversas leyes que lo han organizado marcan las fechas de su evolución y maduración. Cada etapa trascendente de su vida institucional, se ha visto acompañada de una nueva ley que auspicia con buenos augurios su realización.

Al crearse como el primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la República; después al crecer mediante la formación de nuevas salas y, posteriormente, al ampliarse paulatinamente su competencia a las materias de conocimiento vigentes, el tribunal ha evolucionado en beneficio del país.

Actualmente el Tribunal Fiscal, se encuentra en otra etapa evolutiva con su Nueva Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1977, se reorganizó regionalmente con el propósito de

acercarse lo más posible a los contribuyentes del interior de la República.

Esta etapa evolutiva del Tribunal, es consecuente con la exigencia nacional de equilibrar el desarrollo en todas las regiones del país y de desconcentración de las personas y las actividades de la zona metropolitana hacia la periferia.

Siendo las circunstancias históricas las que condicionan el proceso de cambio de las instituciones, el resto lo constituye la previsión del método idóneo que permita graduar los actos que deben darse para adecuarlo al ritmo que los conocimientos y las propias necesidades imponen.

A mayor enriquecimiento, a continuación se presenta el esquema evolutivo del Tribunal Fiscal de la Federación:

Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>41</sup>

27 de Agosto de 1936	Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.	Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.
("Diario Oficial" del 31 de Agosto)		

---

<sup>41</sup> Confr. Azuela Guttrón. op. cit., p.p. 90 y 91.

10. de Enero de 1937 *Entra en vigor la Ley de Justicia Fiscal.* El Tribunal Fiscal inicia sus actividades con 15 magistrados funcionando en pleno y en 5 salas.
10. de Enero de 1939 *Entra en vigor el Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1938, que abroga la Ley de Justicia Fiscal.* El Tribunal Fiscal continúa su funcionamiento con la misma estructura.
10. de Enero de 1947 *Se reforma el Código Fiscal.* El Tribunal Fiscal queda integrado por 21 magistrados que funcionan en pleno y en 7 salas.
10. de Enero de 1962 *Se reforma el Código Fiscal.* Se aumenta el número de magistrados a 22. El Presidente deja de formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales que no excedan de un mes.
10. de Abril de 1967 *Se inicia la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.* El tribunal conserva su misma estructura. El Presidente ya no podrá formar parte de las salas.
- Diciembre de 1977 *Presentación de la Iniciativa de una nueva Ley Orgánica, discusión y aprobación por el Congreso. Promulgación por el Presidente.*

- 2 de Febrero de 1978 *Publicación de la Nueva Ley.* *Se inician los trabajos de reorganización por el pleno del Tribunal.*
10. de Agosto de 1978 *Entra en vigor la Ley.* *Se modifica sustancialmente la estructura anterior. Una Sala Superior integrada por 9 magistrados y 16 Salas regionales de 3 magistrados cada una. Se establece un régimen transitorio que gradualmente suje to a términos y condiciones irá alcanzando su nueva estructura.*

Estructura Actual y su Competencia.

La estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra prevista por la Ley Orgánica del mismo, decretada por el Jefe del Ejecutivo el día 30 de diciembre de 1977, en vigor el día 10. de agosto de 1978.<sup>42</sup>

El Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la propia Ley establece.

---

<sup>42</sup> Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, el 2 de febrero de 1978.

*Así, en su artículo 20., dispone que se integra por una Sala Superior y por Salas Regionales.*

*Consecuentemente se tiene:*

*De la Sala Superior:*

*La Sala Superior se encuentra constituida por nueve magistrados, designados al efecto por el Presidente de la República, con ratificación del Senado, y en sus recesos, de la Comisión Permanente, debiendo durar en su encargo seis años sin que puedan ser removidos, salvo cuando proceda serlo constitucionalmente. En esta forma, se evita el temor del Magistrado a ser removido al resolver en contra de los intereses de las autoridades, particularmente del Fisco Federal (Secretaría de Hacienda).*

*Competencia de la Sala Superior.*

*La Sala Superior tiene las mismas atribuciones, tanto las propiamente jurisdiccionales, como las administrativas que tenía el Tribunal en pleno, adicionadas con algunas nuevas que derivan de la modificación de la estructura actual del Tribunal, por consiguiente, le corresponde: Fijar la jurisprudencia; resolver los recursos que establezcan las leyes contra las resoluciones de las Salas Regionales; conocer las excitativas de justicia que promuevan las partes;*

calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales; establecer las reglas para la distribución de asuntos entre las Salas Regionales, cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

También ejerce las atribuciones consistentes en designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal, quien lo será también de la Sala Superior; señalar la sede de las Salas Regionales; fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales y de los peritos del Tribunal; nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios de la Sala Superior, y a los peritos del Tribunal, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción; disponer lo propio, con respecto de los empleados administrativos a ella adscritos; conceder licencias a los magistrados y a los secretarios y actuarios de su adscripción, así como a los peritos del Tribunal; proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto del presupuesto del Tribunal; expedir el reglamento interior; y designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales para que le den cuenta del funcionamiento de éstas.

Salas Regionales:

Existe una Sala Regional en cada una de las diez regiones fiscales del interior de la República y seis en la Región Metropolitana, lo que da un total de dieciseis; cada Sala está integrada por tres magistrados, designados expresamente por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

Se establecieron por el legislador las referidas Salas Regionales, para constituir así la estructura desconcentrada del Tribunal, encomendándose al Presidente de la República, como titular de la función de ejecutar las leyes y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, acordar a solicitud de la Sala Superior, la instalación de las Salas Regionales que no hubieren iniciado sus actividades en la fecha en que entró en vigor la Ley Orgánica que se comenta.

El territorio nacional, para efectos de adoptar la estructura desconcentrada, se dividió en las siguientes regiones:

- I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora. (Sede en Ciudad Obregón, Son.)
- II.- Del Norte - Centro, con jurisdicción en los Estados



- de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas. (Sede en Torreón, Coahuila).
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas (Sede en Monterrey, Nuevo León).
- IV. Del Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit. (Sede en Guadalajara, Jal.).
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí. (Sede en Celaya, Gto.).
- VI. Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México. (Sede en Tlalnepantla, México).
- VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz. (Sede en Puebla, Puebla).
- VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos. (Sede en Cuernavaca, Morelos).
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca. (Sede en Oaxaca, Oaxaca).
- X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán. (Sede en Mérida, Yucatán).
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal. <sup>43</sup>

Competencia de las Salas Regionales.

Las Salas Regionales, conocen de los juicios que se inician contra resoluciones definitivas <sup>44</sup>: 1.- Dictadas por

---

43 Artículo 21, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

44 Se consideran resoluciones definitivas cuando no admiten recurso administrativo, o cuando la interposición de éste, sea optativo para el afectado.

autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación. II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; III.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; IV.- Las que causen un agravio fiscal distinto al que se refieren las funciones anteriores; V.- Las que nieguen o reduzcan pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional; VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE; VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; y IX.- Los señalados en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Igualmente se atribuyen a las Salas Regionales el conocimiento de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas

*favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias de competencia del Tribunal.*

*La competencia a las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, está asignada de acuerdo con el artículo 24 de su Ley Orgánica, por razón del territorio exclusivamente, siendo criterio rector para determinarla el del domicilio de las autoridades ordenadoras y de ninguna manera el de las ejecutoras. Dichas Salas quedaron facultadas para enjuiciar a las autoridades federales y a las locales cuando apliquen las leyes y disposiciones federales por coordinación; no se mencionan los casos en que actúan por delegación.*

*Aparentemente la competencia así asignada a las Salas Regionales es uniforme, sin embargo existen las siguientes variantes:*

- Las Salas Regionales del interior de la República, dentro de la competencia fiscal que tienen asignada, conocen regularmente de asuntos de escasa significación económica, o sea de los promovidos por los causantes desconcentrados; y dentro de la competencia administrativa para los demás casos (no fiscales) que les están asignados, propiamente no ejercerán su*

jurisdicción original hasta en tanto no se desconcentren las restantes dependencias del Ejecutivo Federal. Cuando esto último acontezca, es impredecible qué situaciones habrán de presentarse, dependiendo de que se respete o no, para otros efectos de desconcentración, la división territorial geoeconómica, tomada en cuenta en el orden tributario.

- Las Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, conocen en la rama fiscal de los juicios que así mismo se promueven por los causantes desconcentrados de su jurisdicción, pero además de los juicios que plantean los causantes centralizados cuya importancia económica normalmente es superior; y en la rama administrativa conocen de la mayor parte de los asuntos encomendados legalmente, en razón de que muchas dependencias del Ejecutivo Federal aún están domiciliadas en el Distrito Federal.

Las mismas Salas Regionales, son autónomas en su régimen interno, por lo que están facultadas para designar anualmente a su Presidente; nombrar a sus secretarios y actuarios, concederles licencias y acordar lo que proceda respecto a su remoción.

*Como consecuencia, puede aseverarse que se ha establecido una triple jerarquización dentro del Tribunal, desde el punto de vista del número, materia e importancia económica de los asuntos planteados.*

*Por lo que corresponde al régimen transitorio de la nueva Ley Orgánica que nos ocupa, dada la importancia de las disposiciones que lo conforman, su análisis se aborda en el apartado 3.5 de este capítulo, en virtud de la estrecha relación que guarda con las reformas hechas con respecto a la anterior Ley Orgánica del propio Tribunal.*

### 3.4 Objetivos con la Desconcentración del Tribunal.

Antes de iniciar el estudio de los objetivos que se pretenden con la desconcentración que nos ocupa, es congruente mencionar el fin genérico del Tribunal, es decir, la función general que está llamado a desempeñar.

Por lo tanto, se puede decir, que el Tribunal Fiscal sirve para que los particulares y extraordinariamente las autoridades, puedan demandar la anulación de un acto que consideren ilegal. Se trata por consiguiente, de un medio de defensa intermedio entre los recursos administrativos y el juicio de amparo, que se pueden hacer valer respectivamente, ante las propias autoridades o sus superiores y ante los Tribunales que integran el Poder Judicial Federal.

Es de añadirse, que no procede el juicio de garantías si no se han interpuesto previamente los recursos o medios de defensa establecidos en relación a los actos impugnados, por lo que el juicio de nulidad debe agotarse previamente, antes de acudir a la Justicia Federal.

Ahora bien, dentro de los objetivos que se derivan de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, existen los considerados como de carácter instrumental, es decir, que si

bien el juicio de nulidad ante el Tribunal, proporciona una vía de defensa, con la desconcentración del mismo, se pretende hacer dicha vía más accesible, mediante la proximidad del Órgano Jurisdiccional al contribuyente.

Hasta el 31 de julio de 1978, la manera como se facilitaba la defensa del contribuyente de provincia, era admitiendo el envío de demandas por correo, aceptando como fecha de presentación la del depósito de la pieza postal.

No obstante que la práctica en el trabajo del Tribunal demuestra que en múltiples asuntos resultaba suficiente ese acto para que a los pocos meses se recibiera también por la misma vía postal la sentencia, después de haberse estado informando por el mismo mecanismo de la marcha del procedimiento; sin embargo, varios inconvenientes se presentaban y en algunos negocios afectaban la defensa del actor. El condicionamiento a ese medio de comunicación, seguro, pero no siempre rápido, con la dilación en el trámite por ese motivo, así como la imposibilidad de examinar las constancias de autos directamente y vigilar el procedimiento, además de asistir a la audiencia, con el riesgo de consentir acuerdos tomados en la misma, resultaba propicio para que muchas personas de provincia no se defendieran, en forma eficiente.

A lo anterior debe agregarse, que se busca complementar en la fase contenciosa la desconcentración administrativa emprendida por el gobierno, que en materia hacendaria ha depositado en Administraciones Fiscales Regionales y en Tesorerías Locales, previos convenios de coordinación, la recaudación y administración, dentro de ciertos límites, de múltiples impuestos.

Aunque ya se ha hecho referencia anteriormente en este trabajo, conviene recordar que en ese programa se sitúa la nueva distribución de competencia, en razón de territorio, del Tribunal Fiscal. El proceso legislativo confirma esta apreciación; en la exposición de motivos de la Ley se menciona como objetivo básico: "El programa de Reforma Administrativa que lleva a cabo el gobierno, ha tomado muy en cuenta el crecimiento del país en todos los órdenes, especialmente en el demográfico, así como la congestión que padece el Valle de México y la necesidad de tomar medidas para reestablecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación". Más adelante, después de hacerse referencia de la desconcentración que emprendió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se alude a la necesidad de que una organización similar, se diera al Tribunal Fiscal:



...La estructura actual de este valioso órgano de control jurisdiccional de los actos de la Administración Fiscal no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano, a fin de complementar con la fase contenciosa administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente.

En la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda, Crédito Público y Seguros y Estudios Legislativos propusieron la aprobación sin modificaciones de la Ley, con base en consideraciones que esencialmente fueron un cúmulo de la Exposición de Motivos.

En uno de sus párrafos principales se dijo:

Esta Comisión estima que la Iniciativa de nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación contiene el esquema de una completa reforma administrativa de dicha institución. Los principios de desconcentración, de regionalización e inmediatez; la simplificación del trámite, el desahogo, del rezago y la actualización del despácho; la mejor definición, distribución y jerarquización de funciones, la coordinación entre los diversos órganos del poder público para beneficio de la ciudadanía, están presentes en la Iniciativa.

Como se puede apreciar, de las anteriores referencias, el proceso legislativo de la Ley que rige el Tribunal Fiscal,

*confirma que el objetivo primordial de su elaboración, estudio y aprobación, fue la congruencia con un plan político de desconcentración administrativa y la aproximación al contribuyente, del medio de defensa que ante esa institución puede hacer valer.*

3.5 La Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ayuda a comprender con mayor claridad la estructura del Tribunal Fiscal renovado, la comparación de la organización anterior, que sirvió como base de su actuación, con la que finalmente tiene conforme a la nueva Ley, así como el comentar el régimen transitorio que entre una y otra hubo de presentarse, sin descartar que más adelante deberán de promoverse reformas legales que adecúen con mayor precisión a la realidad, el regenerado organismo.

De acuerdo con lo apuntado en el párrafo que antecede, se tiene:

Organización anterior. - El Presidente del Tribunal y veintiún magistrados distribuidos en siete salas participando conjuntamente en las actividades del Pleno, constituía la organización básica del periodo inmediato anterior al 10. de agosto de 1978, fecha en que entró en vigor la nueva Ley.

La labor de los magistrados se sustentaba en el personal profesional y administrativo establecido para colaborar con ellos; un secretario por ponencia, más un secretario auxiliar y un actuario por Sala, integraron por mucho tiempo el personal técnico con el que se contaba. En el último año

(antes de la entrada en vigor de la nueva ley) en virtud del acelerado aumento en el ingreso de asuntos, tanto de la competencia de Sala, como del Pleno, se pudo acrecentar ese equipo.

Además del personal señalado, existía el adscrito a la Presidencia y a las dependencias específicas que auxiliaban en las labores generales de las Salas, a saber: el del Departamento Administrativo, Oficina de Partes, Revista, Biblioteca, Archivo General y Microfilmación e Intendencia.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley Orgánica anterior, señalaba las atribuciones del Pleno, entre las que por su importancia destacaban las de fijar la jurisprudencia del Tribunal y la de resolver los recursos que concedían las leyes en contra de las sentencias que dictaban las Salas; desde un principio, la jurisprudencia se había formado al decidir el Tribunal en Pleno las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las Salas o cuando el Tribunal decidía modificarlas.

Era pública la acción para denunciar esas contradicciones, ya que podía ejercitarla cualquier particular y no solo los magistrados o las autoridades. El Pleno se integraba con todos los magistrados; 13 de sus miembros daban quórum

y sus resoluciones se tomaban por mayoría de los presentes, excepto cuando se trataba de fijar o modificar la jurisprudencia, pues entonces se exigía un quórum mínimo de quince magistrados y una mayoría de dos terceras partes de los presentes.

La organización delineada anteriormente, subsistió hasta el 31 de julio de 1977.

#### Reformas Importantes en la Nueva Ley.

Ya en el apartado 3.3 de este capítulo, señalamos la organización actual del Tribunal con motivo de la creación de la nueva Ley Orgánica que nos ocupa. Por lo tanto, al hablar de las reformas a la nueva Ley, habremos de conducirnos en el sentido de los cambios e innovaciones más relevantes para el Tribunal.

Así, en cuanto a la competencia de las Salas, puede decirse lo siguiente:

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que entró en vigor el 10. de agosto de 1978, no modificó para las Salas Regionales la competencia del anterior artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal. Su redacción es idéntica, excepto en que la disposición anterior se refería

a las Salas que existían y, la actual, a las regionales que se crearon. Además la primera no tiene una fracción (IX), que existe en la segunda, misma que alude a las resoluciones definitivas señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

La competencia no variada de las nuevas Salas Regionales, además de la que originalmente señalaba la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal, corresponde a las siguientes resoluciones:

- a) A las de todo el sector impositivo del Distrito Federal, incluyendo las multas por infracción a sus disposiciones fiscales (fracciones I y IV, nueva Ley).
- b) Las que recaigan sobre pensiones y prestaciones sociales en los sectores Militar, de la Armada Nacional o de la Fuerza Aérea, sin que las sentencias puedan producir efectos que no sean estrictamente pecuniarios y civiles (fracción V, Nueva Ley).
- c) Las que se dicten en materia de pensiones civiles (fracción VI, nueva Ley).
- d) Las que se dicten sobre incumplimiento e interpretación de contratos de obras públicas celebrados por

la Administración Pública Centralizada (fracción VII). La competencia para determinar si existe incumplimiento, y en este caso, cuáles son sus consecuencias jurídicas, y para resolver sobre interpretación y consecuentemente, determinar cuáles son los efectos de esos contratos administrativos, pueden elevar muy considerablemente el nivel de justicia delegada al Tribunal Fiscal, se trata de una materia no necesariamente fiscal de gran importancia para extender los límites de la acción jurisprudencial de ese órgano.

- e) Las que constituyen responsabilidades no delictivas contra funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal (fracción VIII, nueva Ley).

Innovaciones y Modificaciones Considerables.

- 1) Magistrados Supernumerarios.- La Ley prevé que el Presidente de la República, con aprobación del Senado, designará magistrados supernumerarios que suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y en casos especiales sustituirán a los de la Sala Superior. Esta última, deberá designar de entre los magistrados supernumerarios, a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las

*Salas Regionales, así como al magistrado supernumerario que debe sustituir a un miembro de la Sala Superior, en caso de que esté impedido para conocer de determinado asunto, siempre que la sustitución sea necesaria para integrar el quórum.*

2) Oficial Mayor.- Tomando en cuenta una sugerencia de los Magistrados del Tribunal, se creó este cargo que no existía en la Ley anterior, como órgano de coordinación y supervisión de los servicios administrativos, a fin de facilitar el mejor funcionamiento del Tribunal, descargando al Presidente y al Secretario General de Acuerdos de algunas actividades administrativas, para lo cual el Oficial Mayor tiene en particular las siguientes atribuciones: formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal; ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto; supervisar el funcionamiento del archivo; tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos; controlar los bienes del Tribunal y vigilar su conservación.

3) Planta de Peritos.- Se creó también un cuerpo de peritos en el presupuesto del Tribunal, con el



carácter de funcionarios del mismo, para intervenir en los juicios como terceros en el caso de discordia, o en rebeldía de las partes, y para asesorar a los magistrados en las cuestiones técnicas que sea necesario. Esta modificación al sistema anterior, se funda en que los peritos tienen el carácter de auxiliares de la administración de justicia y como en los litigios fiscales su actuación es fundamental para dictaminar sobre cuestiones técnicas, es conveniente que su función en el proceso se encuentre garantizada más efectivamente por la idoneidad e imparcialidad de los peritos terceros, confiriéndoles el carácter de funcionarios públicos sujetos a la autoridad de las Salas del Tribunal y a las disposiciones que regulan las responsabilidades de los mismos, y remunerando los servicios que prestan, mediante el pago de sueldos autorizados en el presupuesto del Tribunal, según expresa la Exposición de Motivos respectiva.

El nuevo sistema, tiene además la ventaja para las partes, de que no tendrán que pagar por mitad los honorarios de los peritos terceros, puesto que éstos serán remunerados con cargo al presupuesto del Tribunal, como sucede respecto a los Magistrados y demás integrantes de su personal.

- 4) Secretarios de Estudio y Cuenta. - Se determinó como personal básico para los magistrados de la Sala Superior, tres secretarios de estudio y cuenta para cada magistrado, incluido el Presidente, con dos taquimecanógrafas cada uno.

Comentario al Régimen Transitorio.

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, consecuente con las ideas de evolución de dicho Organo, estableció un régimen transitorio que permite graduar en forma cuidada, su proceso de reorganización.

Es prudente, por una parte, permitir la consolidación de la estructura hacendaria federal, que paulatinamente hará descansar el peso de las tareas operativas en las unidades administrativas regionales, y por la otra, considerar el número de asuntos de procedencia regional que tiene a su cargo las Salas del Tribunal.

Por estas razones, el régimen transitorio concibe todo un programa paulatino de instalación de los órganos, en que se ha estructurado el Tribunal. Contempla diversos mecanismos por los cuales habría de lograrse la iniciación de actividades de las Salas Regionales, en aquellas circunscripciones territoriales en que el incremento de los asuntos

lo amerite.

Es conveniente recordar que a la fecha, de las once regiones del interior del país en que se dividió el territorio nacional para los efectos de instalación de Salas Regionales, las once se encuentran ya en funcionamiento, ya que el 10. de abril de 1982, iniciaron operaciones las cuatro Salas Regionales restantes, a que se refiere el régimen de referencia, ésto es, la Hidalgo-México, Pacífico-Centro, Sureste y Peninsular, concluyendo así el proceso desconcentrador de las Salas Regionales del Tribunal.

El régimen transitorio, en primer lugar, establece, que la Ley habría de entrar en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación; este término tuvo el propósito de que se permitiera la realización de diversos actos preparatorios indispensables para la iniciación de actividades de los nuevos órganos.

De acuerdo con el Código Fiscal, el cómputo de este plazo determina que la nueva Ley rige a partir del primero de agosto de 1978, las circunstancias han señalado al mes de agosto una importancia trascendente en la vida del Tribunal, es decir, su establecimiento se hizo en agosto de 1936 y fue en agosto de 1978, cuando se inició una nueva

*etapa de la institución.*

*En segundo lugar, se estimó necesaria la instalación inmediata de la Sala Superior que es el órgano básico de la nueva estructura. El propósito consistió, en que desde el punto de vista administrativo, dicha Sala se encargara de ordenar las medidas necesarias para la implantación del sistema regional; y desde el punto de vista jurisdiccional, con el fin de que continuara con el examen y resolución de los asuntos importantes que correspondían al pleno.*

*Asimismo, el régimen que se comenta, prevé que los magistrados designados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del nuevo ordenamiento, durarán en su encargo el tiempo que falta para la terminación del período de 6 años que corresponde a los nombramientos de los magistrados designados para que iniciaran funciones en la fecha en que comenzó a regir la Ley; esta regla permite la renovación del Tribunal en períodos y fechas iguales, por lo que su inclusión es positiva.*

*Reorganización del Tribunal y Reformas al Código Fiscal.*- *La reorganización del Tribunal, obligó la reforma del Código Fiscal en lo relativo a todas aquellas disposiciones que necesariamente tenían que ser adecuadas a los nuevos*

órganos y a la función que a cada uno de ellos corresponde.

El decreto de reformas correspondiente, además de insertar las modificaciones de adaptación y ajuste requeridas, ha incluido otras que constituyen innovaciones importantes y cuya eficacia habrá de irse comprobando en la práctica.<sup>45</sup>

La propia exposición de motivos de la iniciativa presidencial, destacó como la más importante de las modificaciones, la inclusión de una nueva fuente de jurisprudencia del Tribunal; la tesis reiterada de la Sala Superior al decidir los recursos de revisión en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario. No pareció conveniente que se formara jurisprudencia con la resolución de un sólo plazo, o bien se produjera su modificación.

En este mismo tema, las reformas introdujeron una notable innovación con la que se pretende llegar a darse una influencia positiva en otros Tribunales.

Se estableció una regla que busca la adecuada clasificación y sistematización de la jurisprudencia, facilitando

---

45 Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 2 de febrero de 1978.

su conocimiento y aplicación, dicha regla consiste en que el magistrado ponente habrá de proponer a la Sala Superior la tesis jurisprudencial que se sustente, el extracto en que la misma se contenga y el rubro clasificado debidamente, con el propósito de que dicho cuerpo colegiado los apruebe, solo aprobados, se podrá proceder a su publicación.

En materia de jurisprudencia, las reformas introducen la innovación de fijar con mayor precisión su alcance y efectos. Se estableció que sería obligatoria para las Salas Regionales y que únicamente la Sala Superior podrá variarla; por consiguiente, la modificación persigue el propósito de consolidar a la jurisprudencia como el factor que permita la unidad y coherencia del Tribunal Fiscal como un órgano jurisdiccional a nivel nacional.

Se suprimió entonces la disposición anterior que admitía la posibilidad de que las Salas de conocimiento podían dejar de aplicar la jurisprudencia cuando se hacían constar los motivos que se tuvieran para ello; regla inconveniente e injustificada, puesto que toda autoridad debe motivar sus resoluciones y porque mediante la excepción se distorsionaba el efecto que debe tener la propia jurisprudencia.

Otro grupo de modificaciones, podría denominarse como

reformas de adaptación del procedimiento contencioso previsto por el Código Fiscal, a la nueva estructura orgánica del Tribunal. Los temas de adaptación o ajuste principales, se presentan en los casos de excusas y recusaciones de los magistrados; de las autoridades auxiliares del Tribunal; de los procedimientos de competencia; de los recursos, etc.

De todos estos temas por su novedad, habrá de hacerse referencia a dos de ellos que consideramos de gran importancia, a saber: las reglas para solicitar y obtener el auxilio de otras autoridades jurisdiccionales y el incidente de incompetencia de la Sala Regional.

El primero de ellos representa un avance importante con el que se pretende dar celeridad al proceso; en efecto, la instalación de Salas Regionales en el interior de la República, permitirá que entre ellas se brinden el auxilio necesario para hacer cumplir sus determinaciones, sin embargo, la amplitud de algunas regiones obliga a considerar el auxilio que deben prestarle otras autoridades jurisdiccionales.

Así las cosas, la reforma establece que las diligencias que se lleven a cabo fuera de la Sede de las Salas, se encomienden no sólo a Jueces de Distrito, sino inclusive a los de primera instancia; esto último representa un avance

*importante, pues permite la relación directa de las Salas del Tribunal con dichos jueces de primera instancia.*

*Por lo que se refiere a las cuestiones de competencia por razón de territorio, el decreto que nos ocupa, contempla la estructuración de un incidente de previo y especial pronunciamiento.*

*Fundado en la estructura del juicio fiscal, el incidente se plantea como una controversia entre órganos jurisdiccionales, de manera que cuando la Sala Regional de conocimiento considere que es incompetente, con suspensión del procedimiento hará del conocimiento de la Sala que en su concepto resulte competente, su determinación.*

*Recibido el expediente por la Sala requerida, decidirá de plano en un plazo de 48 horas, si acepta o no el conocimiento del asunto.*

*Por otro lado, la reforma establece la posibilidad de que cualquiera de las partes pueda plantear la incompetencia, para lo cual recurrirá a la Sala Superior. Aun cuando la disposición respectiva es omisa al respecto, debe interpretarse que la parte que promueva la competencia, deberá comunicarlo a la Sala Regional que estime incompetente*



*a efecto de que se suspenda el procedimiento, en tanto la Sa  
la Superior resuelva el caso.*

*Con el propósito de evitar que la denuncia de incompetencia pueda promoverse en forma maliciosa con el simple objeto de dilatar el procedimiento, la Ley establece que de declararse infundada, se impondrá al promovente una multa de cinco mil pesos.*

### 3.6 Problemas con la Desconcentración del Tribunal.

*El artículo 17 de la Constitución, establece como garantía individual, la celeridad para administrar justicia, de donde se infiere que para emitir un juicio sobre las perspectivas de un Tribunal, debe partirse de la hipótesis de que su funcionamiento correcto solo se produce cuando administra justicia a través de las resoluciones, jurídica y técnicamente bien elaboradas, y cuando lo hace con la prontitud y expedición que exigen las disposiciones procesales aplicables.*

*Con base en lo anterior, cabe hacer la siguiente pregunta:*

*¿El Tribunal Fiscal de la Federación ha estado funcionando y lo seguirá haciendo a través de su nueva estructura desconcentrada conforme a las características que se derivan del numeral 17 citado?*

*La respuesta la habrán de contestar los problemas fundamentales que se presentan a continuación.*

- 1.- Desuniformidad Territorial.- *La desuniformidad que existe en cuanto a los criterios de división territorial, convierte al sistema en un verdadero problema; ya que las autoridades que participan*

en el sistema contencioso-fiscal, operan en este aspecto de distinta forma: la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Tribunal Fiscal de la Federación, bajo una división geo-económica de 11 zonas adoptadas por el Ejecutivo Federal para su política de desconcentración; los Organismos Fiscales Autónomos de acuerdo con la división política de la República; y los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial Federal, conforme a una división de circuitos y distritos para efectos del amparo, no coincidente con ninguna de las dos anteriores.

De aquí que las defensas a favor del contribuyente; deban hacerse valer en muy diferentes lugares, según las etapas del litigio, restándose a la política de desconcentración la finalidad básica perseguida, o sea la de la inmediatez.

- 2.- Recurso de Revisión ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal.- Esto representa otro de los problemas más serios, si no es que el más grave, ya que cuando las autoridades demandadas en juicio de nulidad interponen recursos de revisión, ventilable por fuerza ante la Sala Superior del Tribunal en estudio, ubicada en el Distrito

Federal, pues a partir de ese momento vuelve a concentrarse el procedimiento hasta su total y definitiva solución, ya sea que con posterioridad sea interpuesto por esas mismas autoridades, el recurso de revisión fiscal, o por la parte actora, el juicio de amparo directo. Como consecuencia, el particular agraviado tendrá que contar con asesores jurídicos en diversas partes del territorio nacional, de acuerdo con las variaciones del caso.

Lo anterior representa un notable atentado a los objetivos de la desconcentración del Tribunal y al propio artículo 17 Constitucional, ya que con ello, la administración de justicia, en lugar de agilizarse se dilata, además de los inconvenientes que representa el hecho de erogar los gastos inherentes al traslado y pago de honorarios en su caso, de los asesores, desde luego, todo esto a cargo del contribuyente.

3.- Falta de Especialización en los Organos Desconcentrados y en los Asesores Jurídicos.- El funcionamiento de la Ley exige personal especializado que con la misma inmediatez sea productivo, la experiencia prueba que esto es muy difícil de

lograr. Así se tiene, que en el propio Distrito Federal, pocos son los especialistas en materia fiscal, tanto a nivel de funcionarios de los órganos jurisdiccionales, como de los asesores jurídicos de los contribuyentes; el problema se agrava, si se toma en consideración que en provincia, a no dudarlo, a excepción de contadísimo Estados, Monterrey y Guadalajara, por ejemplo, se cuenta con escasos especialistas fiscales, la cual va en detrimento por una parte, de una inadecuada impartición de justicia y por la otra de una asesoría jurídica eficiente, como es de desearse.

Lo antes expuesto, lo viene a confirmar el hecho de que, el reclutamiento y selección de los funcionarios de las Salas Regionales, se ha estado llevando a cabo con elementos residentes en el Distrito Federal, en la inteligencia de que una vez concluido este proceso de selección, el personal reclutado, ha sido trasladado a las diversas sedes de las comentadas Salas.

- 4.- Inconvenientes de Transportación a las Sedes de las Salas Regionales.- Si bien es cierto que uno de los propósitos fundamentales con la

desconcentración del Tribunal Fiscal, es acercar los órganos jurisdiccionales a los contribuyentes a sus lugares de origen, para con ello lograr el principio básico de la inmediatez; ésto no se está logrando plenamente en algunos casos.

Así por ejemplo, en la región del Noroeste, concretamente los contribuyentes del Estado de Tamipico, están obligados a acudir para dirimir sus controversias a la sede de su jurisdicción, en este caso a la Ciudad de Monterrey, considerando que existe mayor facilidad y rapidez para viajar a la Ciudad de México (con base en los medios de transporte, avión por ejemplo) que a la propia sede, restándose con ello eficacia al propósito perseguido.

Lo propio acontece con la región Hidalgo-México, particularmente, con los contribuyentes del Estado de Hidalgo, que por fuerza tendrán que trasladarse a la sede de la jurisdicción, o sea, Tlalnepantla, teniendo que cruzar obligadamente, por el Distrito Federal, con sus consecuentes efectos negativos que ello provoca. Podrían citarse otros ejemplos, pero basta tan solo que en una región no se logre el propósito

básico de la inmediatez, para que el problema se conforme.

- 5.- Rezago de asuntos en la Sala Superior.- El atraso que a partir de 1967 se formó en el Pleno del Tribunal, heredado a la Sala Superior, incrementado con el acelerado aumento de asuntos que se ha venido presentando, llevan a prever por un lado, que sólo un trabajo extraordinario por parte de la Sala permitirá irlo disminuyendo, pero ante el riesgo de que cuando se haya superado, exista ya tal número de negocios, que se volverá a crear.

#### Comentarios Personales.

Sin que el autor de este estudio, sea un opositor de la desconcentración, ya que por el contrario, se inclina en pro de la misma, opina, que su cimentación debió de hacerse con base en ideas maduras acordes con la realidad que vive México, cuidándose así el prestigio del Tribunal Fiscal.

Por lo mismo, ello no habrá de impedir ver con objetividad las serias complicaciones a las que ha dado origen la Desconcentración del Tribunal, de acuerdo con los problemas planteados en este apartado, y que por lo tanto, estimo

francamente, que la situación de los contribuyentes desconcentrados del interior de la República, en vez de mejorar, empeoró, pues antes su litigio lo podían atender en un solo lugar, o sea en el Distrito Federal, con todas sus instancias.

Por otra parte, y dada mi insuficiente experiencia en materia fiscal, además de lo complicado del sistema, me siento impedido para poder sugerir con pleno conocimiento, una determinada estructura del Tribunal Fiscal, pero el sentido común me dicta que es necesario dotar al renovado cuerpo jurisdiccional de una organización específica idónea de recursos humanos y materiales acordes con la realidad del desarrollo de nuestro país, para que así finalmente, puedan cumplirse satisfactoriamente los objetivos perseguidos por el Tribunal.

Finalmente, convengo con las ideas de un prestigiado especialista en materia fiscal, el Lic. Iván Rueda Heduán, en lo que concierne a una frase de su creación, en el sentido de que en último extremo, cualquier sistema jurisdiccional es bueno, cuando su estructura responde a la pronta y expedita impartición de justicia y cuando están salvaguardados la imparcialidad y especialización de los Tribunales.



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

*PRIMERA.- La Reforma Administrativa, es un proceso permanente y sistemático que requiere de transformaciones continuas. Pretende incrementar la eficacia y la eficiencia del Sector Público, entendiéndose por eficacia, el mayor o el menor logro de los objetivos propuestos con los resultados obtenidos; y por eficiencia, la relación que existe entre los recursos que se utilizan y los resultados que se obtienen.*

*SEGUNDA.- Una Reforma Administrativa, como todo proceso de cambio, implica una serie de decisiones de gran importancia, para las cuales deben tomarse en cuenta aspectos de viabilidad, que tienen que ver con la preservación de ámbitos de influencia y de poder; de existencia de inercias burocráticas, así como de costos y beneficios de los resultados esperados.*

*TERCERA.- La desconcentración y la descentralización, son dos formas de organización administrativa. En principio, existe uniformidad en considerar a la descentralización administrativa, como un proceso que implica la transferencia de facultades a entes con personalidad jurídica y patrimonio propios, con relativa autonomía, en el que no existe relación jerárquica, pero sí tutela administrativa, entre la autoridad, que delega facultades y el ente a que se*

transfieren; además, la transferencia o delegación puede hacerse a entes ya establecidos, o a los que se establezcan especialmente para que realicen las funciones que se les confieran. En cambio, la desconcentración es un proceso por el que se delegan facultades a órganos que no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propios distintos a los de los órganos centrales; cuando los organismos desconcentrados tienen jurisdicción territorial, constituyen la única instancia, ya que la autoridad central, deja de ejercer las funciones transferidas y solo se reserva la planeación, dirección, supervisión y control de las mismas.

CUARTA.- En México, apenas se inicia la unificación de criterios para establecer una doctrina sobre la desconcentración administrativa, que la misma es en mayor grado de servicios que de decisiones, siendo necesario perfeccionarla complementando las bases jurídicas en que se sustenta.

QUINTA.- La forma tan complicada como está concebido y regulado nuestro sistema contencioso fiscal, representa serios problemas para poder implantar con todo éxito la Desconcentración del Tribunal Fiscal, lo cual va en detrimento del interés público y del contribuyente que litiga de buena fé, quien se ve en la necesidad de someterse a una

secuela desesperante y mal estructurada de instancias, recursos, juicios y recientemente de regiones territoriales, situación que sin lugar a duda, resulta atentatoria al postulado recogido en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que la justicia debe ser pronta y expedita.

SEXTA.- Conforme a la política general de desconcentración administrativa delineada por el Ejecutivo Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido reestructurado, para que los contribuyentes de impuestos federales, en sus respectivas jurisdicciones, once en total, definidas con un criterio geo-económico, cuenten con el medio de defensa que ante ese órgano pueden hacer valer. Esto podrá lograrse plenamente, en la medida en que las reformas y los cambios que se han llevado a cabo y los que a futuro seguramente habrán de hacerse, sean bajo criterios maduros y realizables, acordes con la realidad.

SEPTIMA.- La Desconcentración del Tribunal Fiscal, más que beneficios, ha causado serios problemas, principalmente para los contribuyentes, pero con ello no significa que ya todo esté dicho, ya que indudablemente conforme las necesidades y exigencias que se demanden, habrá de irse dotando al renovado cuerpo jurisdiccional de una organización específica, idónea de recursos humanos y materiales, acordes

con el desarrollo del país, para que finalmente, se cumplan satisfactoriamente los propósitos perseguidos. Por otra parte, es prudente recordar que es una tarea que apenas comienza y que por lo tanto, debe considerarse como un punto de partida para nuevas mejoras, peor sería permanecer estáticos.

OCTAVA.- El control jurisdiccional es un control de excepcional eficacia creado por el Estado moderno para dar mayor estabilidad a los derechos de los administrados. Este control consiste en el conocimiento que un organismo jurisdiccional tiene de aquellas cuestiones en las que la administración interviene contenciosamente con otro sujeto de derecho, con motivo de un acto administrativo. Esta intervención jurisdiccional persigue el fin de realizar la aspiración del Estado de Derecho, de que haya una administración cuya actividad esté de acuerdo con la Ley. La mayor garantía radica, en que frente a la administración activa, esté un organismo independiente de ella con la autonomía necesaria para ser un Tribunal. Elemento indispensable de la jurisdicción frente a la administración es que el órgano jurisdiccional debe operar en forma autónoma e independiente, persiguiendo un interés netamente social. Dicho órgano jurisdiccional debe intervenir con absoluta imparcialidad y personal preparado. Las anteriores premisas, llevan a

*concluir, que el eficaz desempeño de la función gubernamental consiste en la impartición de la justicia, condicionada esencialmente a tres factores:*

- a).- A un sistema procesal sencillo y expedito.*
- b).- A la imparcialidad del órgano jurisdiccional.*
- c).- Especialización de dicho órgano jurisdiccional.*

*NOVENA.- Con las reformas llevadas a cabo en 1946 y 1967 al artículo 104 de la Constitución, quedó establecido el reconocimiento constitucional del contencioso administrativo, tratándose en principio del Tribunal Fiscal de la Federación, que abrió el camino para la creación de otros tribunales de la misma naturaleza jurídica.*

*BIBLIOGRAFIA*

J U R I D I C A

- Argañaras, Manuel J., Tratado de lo Contencioso Administrativo, Edit. T.F.A., Buenos Aires, 1955.
- Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1955.
- Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, Edit. Cárdenas, México, 1975.
- Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1977.
- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, Edit. Porrúa, México, 1980.
- Carrillo Flores, Antonio, La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, Edit. Porrúa, México, 1939.
- Couture, Eduardo J., Vocabulario Jurídico, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1976.
- Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963.



- Diez, Manuel María, El Acto Administrativo, Edit. T.E.A.,  
Buenos Aires, 1956.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México,  
1944.
- González Peler, Jesús, Derecho Procesal Administrativo,  
Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid,  
1955.
- Heduán Virués, Dolores, Las Funciones del Tribunal Fiscal de  
la Federación, Edit. Compañía Editorial Conti-  
nental, México, 1961.
- Heduán Virués, Dolores, Cuarta Década del Tribunal Fiscal  
de la Federación, Edit. Publicaciones de la  
Asociación Nacional de Abogados, México, 1971.
- Jéze, Gastón, Principios Generales de Derecho Administrativo,  
Edit. Depalma, Buenos Aires, 1948.
- Lomelí Cerezo, Margarita, El Poder Sancionador de la Admi-  
nistración Pública en Materia Fiscal, Edit.  
Compañía Editorial Continental, México, 1961.

- Margaín Manautou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Edit. Universidad de S.L.P., México, 1969.
- Margaín Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, Edit. Universidad de S.L.P., México, 1977.
- Margaín Manautou, Emilio, Nociones de Política Fiscal, Edit. Universidad de S.L.P., México, 1980.
- Martínez López, Luis, Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1959.
- Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1959.
- Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1976.
- Porras y López, Armando, Derecho Procesal Fiscal, Edit. Porrúa, México, 1980.
- Secretaría de la Presidencia, Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, México, 1971-1976.

Serra Rojas, Adnrée, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa,  
México, 1977.

Subsecretaría de Ingresos, Manual de Organización de las  
Administraciones Fiscales Regionales, S.H.C.  
P., 1975.

Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo,  
Edit. T.E.A., Buenos Aires, 1950.

#### REVISTAS Y CONFERENCIAS

Ayala Espinoza, Carlos, La Descóncetración de la Justicia  
Tributaria, Revista de Difusión Fiscal, S.H.  
C.P., No. 3, Septiembre de 1974.

Azuela Güitrón, Mariano, El Tribunal Fiscal de la Federa-  
ción, Revista Jurídica Anuario, Edit. Univer-  
sidad Ibero Americana, México.

Fraga, Gabino, El Sistema Político Federal y la Descentra-  
lización Administrativa, Conferencia, México,  
1974.

Nava Negrete, Alfonso, Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa, Conferencia, México, 1974.

Rueda Heduán, Iván, Crítica al Contencioso Fiscal Federal, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación del Estado de México, primer número extraordinario, México, 1978.

#### LEGISLACION

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Código Fiscal de la Federación.*

*Ley Federal del Trabajo Burocrático.*

*Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.*

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.*

*Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*

*Ley de Amparo.*

*Ley de Justicia Fiscal.*

*Ley de Coordinación Fiscal.*

*Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*