

377
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA DESCENTRALIZACION DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION Y SUS
REPERCUSIONES"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE ALBERTO ISLAS NEGRETE

Ciudad Universitaria

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

P R Ó L O G O

Al abordar el tema de la Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación como una forma de organización lo haré, pero en un plano exclusivamente administrativo. Me quiero referir a su función administrativa ya que en la actualidad cobra tanta importancia dada la multitud de Oficinas y Departamentos con que actualmente cuenta el Gobierno que pretende prestar un buen servicio a sus gobernados, y a su vez dinamizar la función de sus órganos encargados de desempeñarlos. La Descentralización administrativa, como una forma de organización la han adoptado los Estados modernos que se han desarrollado con el incremento tan enorme que ha sufrido la Administración Pública en los últimos tiempos, especialmente en los últimos sexenios, en que el desarrollo constante y progresivo de los Estados es palpable, descubriendo campos de acción jamás imaginados y tendiendo a la superación de las metas actuales, circunstancias todas éstas que han motivado esa complejidad que se observa en la actualidad en las funciones Administrativas.

Avocando así específicamente este estudio a la Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación, y en lo particular a sus Salas Regionales las cuáles empezaron a funcionar el día 10. de agosto de 1978.

Siendo por lo tanto la causa primordial que ánima - el presente estudio, el analizar si las Salas Regionales han cumplido eficientemente con el objetivo para lo cual fueron instituidas, y que es primeramente el de --

complementar la fase contenciosa administrativa dentro del sistema regional de defensa; y en segundo plano --- acercar la justicia administrativa a los lugares en don de surgen los conflictos para lograr que el control de legalidad que ejerce el tribunal se realice en forma -- más eficaz e inmediata al contribuyente.

Ahora bién, en el caso supuesto de que dichas Salas no desempeñaran con eficacia sus funciones y atribuciones en los lugares previamente establecidos, debemos de proponer la reubicación de éstas, en los lugares requeridos para dar así una atención inmediata a los conflictos que aquejan a los contribuyentes. La solución no eg triba definitivamente en el aumento del personal ni en la creación de más Salas, sino que recae en el empeño y conciencia que deben de tener los magistrados y de su personal auxiliar para cumplir con el mandato constitucional que impone la obligación de impartir una justicia pronta y expedita.

En lo anteriormente expresado versa el análisis de la mencionada Descentralización, ya que hoy en día se habla como lo repito de una descentralización más eficaz y dinámica de los servicios que actualmente presta nuestro Gobierno, el problema es latente e importante y estriba en éllo mi interés en expresar mi opinión y rea lizar un estudio al respecto.

Para tal efecto, la presente tesis constara de tres capítulos a saber, los cuáles desarrollaremos de la siguiente manera; Primeramente estudiaremos las formas de

organización Administrativa que fundamentalmente lo son: el Centralismo y el Descentralismo, estudiando a cada una de estas formas en particular, es decir, establecer primeramente su definición, antecedente historico, elementos que la constituyen etc., por ser la base fundamental o punto de partida del tema a desempeñar; Posteriormente analizaremos la Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación en nuestra legislación Mexicana y finalmente estudiaremos la Descentralización de dicho Tribunal Fiscal y sus repercusiones.

I N D I C E

C A P I T U L O I

IAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA.

INTRODUCCION. 1.-Formas de organización administrativa desde el punto de vista de la teoría administrativa. 2.-La Centralización Administrativa. 3.-Definición 4.-Antecedente histórico. 5.-Elementos de la organización administrativa. 6.-Régimen de la Centralización administrativa. 7.-La relación jerárquica. 8.-Obligaciones de los subordinados. 9.-Elementos constitutivos de la Centralización Administrativa. 10.-La desconcentración. 11.-Caracteres y elementos de la desconcentración administrativa. 12.-Las formas que reviste la desconcentración administrativa. 13.-Distinción entre centralismo, desconcentración y descentralización administrativa. 14.-Delegación y desconcentración administrativa. 15.--Justificación de la desconcentración. 16.-La descentralización administrativa. 17.-Su noción. 18.-Aceptión gramatical. 19.-Sus caracteres esenciales. 20. Consideraciones sobre la descentralización administrativa. 21.-Sus elementos secundarios. 22.-Diversas formas y modalidades que reviste la descentralización administrativa. 23.-Descentralización territorial . 24.-Descentralización técnica o por servicio. 25.-Características. 26.-Su concepto. 27.-La descentralización por colaboración. --

28.-Sus características. 29.-Ventajas y desventajas de las formas de organización administrativa.

C A P I T U L O I I

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.-Constitución de 1857. 2.-El constituyente de 1917 y nuestra actual Constitución Política. 3.-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4.-Ley de Justicia Fiscal. 5.-Código Fiscal de la Federación. 6.-Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

C A P I T U L O I I I

DESCENTRALIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y SUS REPERCUSIONES.

1.-Origen y creación del Tribunal Fiscal de la Federación. 2.-Naturaleza jurídica, objeto y finalidad. 3.-La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa. A) La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. B) Estrategia de implantación de la desconcentración administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 4.-Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación. A) Estructura. B) Competencia. C) Procedimiento. 5.-La Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación en cuánto a

su integración. A) Razones de cambio de estructura, adoptando una organización desconcentrada. B) Funcionamiento de las Salas Regionales, la lentitud de los procesos y el rezago. C) Los recursos de Revisión Fiscal y Amparo. D) Convenientes e Inconvenientes de la descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación. 7.-Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 8.-Conclusiones.

C A P I T U L O I

LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA

Introducción. 1. Formas de organización administrativa desde el punto de vista de la teoría administrativa. -- 2. La Centralización administrativa.- 3. Definición. -- 4. Antecedente histórico.- 5. Elementos de la organización administrativa.- 6. Régimen de la Centralización administrativa.- 7. La relación jerárquica.- 8. Obligaciones de los subordinados.- 9. Elementos constitutivos de la Centralización administrativa.

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

Antes de hablar sobre la descentralización del tribunal Fiscal de la Federación, deberé referirme primeramente a las formas de organización administrativa para el efecto de tener un claro conocimiento del tema a tratar.

Por lo tanto empezaremos por decir que los Estados modernos para el debido cumplimiento de sus fines necesitan organizarse en una forma determinada, ya sea en el desempeño de la función administrativa o bien cuando se trate de la función gubernativa. La forma de organización que cada Estado en lo particular adopta no es meramente arbitraria, sino que por el contrario y fundamentalmente, responde dicha organización a las necesida

des que la originan y a los estratos históricos que la condicionan. Los problemas derivados de la forma de organización adoptada en cada Estado en particular así como aquellos problemas a que se refiere a que forma de organización debe adoptar en cada Estado cabe resolverlos, atendiendo a la naturaleza propia del Estado, sujeto a estudio. Es decir, según la naturaleza de cada Estado en particular, siendo así el planteamiento y resolución de los problemas que se pueden suscitar respecto a la forma a adoptar en su organización, pues es evidente por ejemplo que si se trata de un Estado Federal o por el contrario de un Estado Unitario las facultades y radio de acción de los organismos que la integran tendrán que ser distintos también. Es de suma importancia tomar en cuenta la naturaleza de la función que se realiza, pues ésta puede ser general, local o particular y está íntimamente ligada con la organización que la ejecuta.

El problema de la forma de organización que deba adoptar cada Estado, comprende los conceptos de Centralización, Desconcentración y Descentralización y por lo tanto abarca el significado de los términos autonomía, autarquía, y jerarquía.

Es de vital importancia apuntar que las formas de organización que pueda adoptar un Estado se dan tanto en lo político como en el administrativo, y ante esta situación debemos distinguirlas para no incurrir en confusiones.

Como ya decía la forma de organización a adoptar -- por cada Estado en particular, comprende los conceptos de centralización y descentralización, conceptos que -- han servido para caracterizar el régimen a que se sujeta la organización adoptada por los Estados. De ahí -- que tal o cuál Estado esté sujeto a un régimen de centralización. Ahora bien; como éstas dos formas de organización (centralización y descentralización) no sólo -- las encontramos en el campo administrativo sino que también constituyen formas de organización política, siendo necesario diferenciarlas con el objeto de no incurrir en confusiones en el desarrollo del tema que nos ocupa ya que su estudio únicamente lo llevaremos a cabo desde el punto de vista de la teoría administrativa y -- no bajo el punto de vista político, de donde creo indispensable hacer la distinción entre centralización o descentralización política por una parte y la centralización o descentralización administrativa por otra.

"Desde el punto de vista político la centralización y la descentralización del Estado que se traduce únicamente y exclusivamente en la constitución orgánica del Estado, y por el contrario la centralización y descentralización administrativa tiene por mira fundamental -- el funcionamiento de los órganos administrativos." 1

Al hablar de la centralización y descentralización--

1 B. Villegas Basavilbaso. Derecho Administrativo, T.II op.cit, págs., 285 y 286. 1950

política sólo hicimos referencia a su característica -- fundamental pero no a los caracteres particulares de cada una de éstas formas.

El centralismo político tiene por objeto la unidad del Estado, es decir, tiende a procurar esa unidad; así mismo la tendencia de poner a disposición del poder Gubernativo Central todas las fuerzas del Estado, constituye a todas luces un centralismo político muy marcado-- tanto en cuanto dicho poder está de acuerdo con los intereses y conveniencia política que prive en su seno.

Por otra parte el descentralismo político entraña -- el reconocimiento de personalidad jurídica y política -- de las localidades o circunscripciones territoriales, -- tal es el caso de los Estados Federales, que sin romper con la unidad del Estado del cuál forma parte, éstos revisten en muchos casos una forma igual de organización del Estado mismo aún cuando sea una escala más pequeña por así decirlo.

Hay que hacer notar que la centralización o descentralización política no siempre se encuentra vinculada con la centralización administrativa, sino por el contrario existen Estados políticamente centralizados con -- un régimen de descentralización administrativa verbigracia como sucede en aquellos Estados Unitarios (formas -- de centralización política) con autonomía local; a contrario-sensu existen Estado Federales (descentraliza-- ción política) con subordinación de los órganos locales en cada Estado particular a sus autoridades Centrales.

En el primer caso nos encontramos frente a una centralización política y a la vez una descentralización - administrativa. En el segundo caso invierte, tratándose de una descentralización política y una centralización administrativa.

Después de haber llevado a cabo este breve estudio- trataremos en concreto las formas de organización administrativa desde el punto de vista administrativo exclusivamente, pues es precisamente dentro de esta rama del Derecho en donde debemos enfocar el estudio de éste tema y en particular el estudio de las formas de organización administrativa.

1. LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA.

Las formas de organización administrativa fundamentalmente lo son: a) El Centralismo y;
b) El Descentralismo.

Siéndo necesario tratar cada una de estas formas en particular.

2. En primer término y para una mejor comprensión del tema fundamental que anima el presente estudio jurídico es indispensable referirse, en primer lugar, a la centralización, sin la cuál -como es lógico suponerlo- no podría aplicarse la descentralización.

Es decir, que la centralización aparecerá siempre - como la causa primera que viene a originar el efecto -- posterior de la descentralización, procedimiento éste, en consecuencia, que no habría por que llevar a cabo si aquél no existiera con anterioridad.

3. D E F I N I C I O N .

Se han dado varias definiciones sobre el concepto - "Centralización Administrativa", y así según Haurior, - citado por el maestro Andrés Serra Rojas, "Centralizar significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomáti

ca, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la descentralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes y a la cuál se agrega una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales".²

Según Bielsa "La centralización es administrativa cuando la actuación de los fines son realizados directamente por el órgano u organos centrales" y agrega que centralizar en el sentido administrativo "Es atribuir a una autoridad administrativa dada, el poder de decisión necesaria para realizar funciones propias de la institución a que esa autoridad pertenece".³

Según el Maestro Gabino Fraga "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública".⁴

Centralizar es un vocablo que puede usarse para describir múltiples formas y aspectos de variada índole.

² Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo", 1981 T. I. 10^a Edición, op.cit. pág. 484.

³ Bielsa, "Ciencia de la Administración", op. cit. pág. 215. 1955

⁴ Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 1984 23^a Edición, op. cit. pág., 165.

De acuerdo con la semántica significa: "Reunir varias - cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central. Políticamente significa, asumir el poder público central facultades atribuídas a organismos locales o regionales".⁵

Pero en una acepción más propia, la palabra centralización, así como la voz descentralización, han venido siendo empleadas por los tratadistas para designar, exclusivamente las formas de gobierno y la organización - política y administrativa del Estado.

Ahora bién, en la centralización administrativa los distintos órganos quedan situados en una relación de dependencia en virtud del vínculo jerárquico, es decir, - que los órganos de la administración están supeditados a un poder central del cuál dependen guardando la unidad necesaria con el mismo mediante un vínculo jerárquico.

Se ha adoptado como un juicio acertado al decir - - que: "La centralización es un ordenamiento jerarquizado".⁶

4. ANTECEDENTE HISTORICO DE LA CENTRALIZACION.

La forma de organización administrativa llamada Centralización es de origen francés y surge con la destrucción del feudalismo y el establecimiento de la monarquía

⁵ "Nueva enciclopedia Larousse". Ed. Planeta, Año 1984.

⁶ B. Villegas Basavilbaso, "Derecho Administrativo", op. cit. pág., 288 T.II 1950.

absoluta, que concentró en las manos del príncipe las -- funciones públicas más importantes, dado que el Jefe -- del Estado (rey, príncipe) era el que detentaba todo el poder mediante el concentramiento de todas las fuerzas -- de la nación.

Posteriormente a la revolución francesa se desen- -- vuelve esta forma de organización administrativa gra- -- cias a los principios individualistas y a la preponde- -- rancia y exaltación de la ley. Es Napoleón quién mode- -- la en Francia siguiendo éste sistema las formas institu- -- cionales locales de ese país, pues estimaba que para la perdurabilidad y afianzamiento de los principios funda- -- mentales de la revolución Francesa era necesario que to- -- do impulso para la acción partiese del centro.

Este sistema presentaba la ventaja de poder vigilar la marcha en la administración pública así como la concentración del poder que se traducía en el acaparamien- -- to de todas las fuerzas vivas de la nación.

5. ELEMENTOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Se ha sostenido que los elementos de la organiza- -- ción administrativa son tres: El territorio, la pobla- -- ción y los funcionarios. Estos elementos existen tanto en cuanto dependen de la propia naturaleza de la obra -- de la administración que se difunde por todo el territo- -- rio nacional y afecta a su población. Ahora bién como- -- el Estado es persona moral, no puede actuar por sí solo sino mediante personas físicas (funcionarios) quiénes --

actúan en ejercicio de la facultad administrativa tanto en relación con el territorio como para la población.

Si bien es cierto que el territorio como elemento -- constitutivo del Estado es asunto propio del Derecho -- Constitucional, no deja de ser cierto también que constituye un elemento de la organización Administrativa Pública se va a difundir por todo el territorio del Estado. Tomándose en cuenta también para el mejor estudio de cómo se debe repartir el territorio nacional de acuerdo a las necesidades de cada entidad, los servicios públicos.

En cuanto a la población, ésta también constituye -- un elemento de la organización administrativa, tanto en cuenta es en relación a ella como se va a dirigir y a proyectar la administración pública.

Por lo que toca a los funcionarios, son éstos quienes actúan en ejercicio de la facultad administrativa -- constituyéndose por así decirlo en directores y ejecutores de la gestión de administrar pues, como ya dijimos, el Estado por ser persona moral necesita de órganos -- (personas físicas, funcionarios) que se encarguen de realizar la función administrativa, de ahí que se le haya considerado como un elemento de la organización administrativa.

6. REGIMEN DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Según el Maestro Gabino Fraga, dice que: "Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero - todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública". 7

Ahora bien la relación jurídica que liga a todos és tos órganos colocados en la situación a que hemos hecho referencia se le ha denominado relación jerárquica.

Es mediante esa relación jurídica (relación jerárquica) como se logra la unidad del Poder Administrativo a pesar de la diversidad y complejidad de los órganos - que lo constituyen, estando garantizada dicha unidad para la concentración del Poder de decisión y del de mando.

El régimen de Centralización Administrativa presenta además una serie de características fundamentales -- las cuáles son:

1.- Toda la acción e impulsión para realizar la administración pública, parte del centro.

2.- La administración del Estado corresponde únicamente y exclusivamente al poder central realizándola medante sus órganos representativos (funcionarios) mis--

7 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo". 23^a edición.- 1984. op. cit. pág., 165

mos que a la vez administran a los agentes subordinados a dicho poder.

3.- El poder central es quién da la ley a que debe someterse toda manifestación administrativa.

4.- Las autoridades locales son designadas por el poder central y aún cuando dicha designación no corresponde a éste, se encuentra bajo su inspección y vigilancia.

5.- Los organismos locales constituyen meras dependencias del Poder Central, careciendo de atribuciones propias para decidir.

6.- Las autoridades centrales conocen y asumen la mayor parte de los servicios administrativos.

7.- Toda la función administrativa depende del poder Ejecutivo el cuál se encuentra en una posición privilegiada frente a los otros poderes. (Legislativo y Judicial).

8.- La Administración bajo el régimen Centralizado es especialmente burocrático, pues el elemento representativo para la realización de la Administración, es limitada y está bajo la tutela y vigilancia del Poder Central.

7. LA RELACION JERARQUICA.

" La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la Administración Pública, los cuáles están provistos legalmente de determinadas facultades.

tades". 8

Para Haurior la jerarquía es una superposición de - grados en una organización de autoridad de los agentes, en tal forma que los agentes inferiores cumplen sus fun- ciones, no bajo la obligación única y directa de obser- var la ley, sino por el contrario la cumplen bajo la o- bligación de obedecer al jefe que se interpone entre el- los y la Ley.

"El poder jerárquico es un régimen administrativo - por medio del cuál el poder central, vigila y controla- los actos de los funcionarios y empleados de el Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la - unidad entre los diversos órganos centralizados a obede- cer las órdenes de los órganos superiores". 9

"La doctrina administrativa coincide en el mismo -- concepto de jerarquía: "Jerarquía es la relación jurídi- ca que vincula entre sí los órganos de la administra- - ción y los funcionarios mediante el poder de subordina- ción para asegurar la unidad en la acción". 10

En resumen, la centralización administrativa se ca- racteriza por la relación de jerarquía que liga a los -

8 Andrés Serra R. "Derecho Administrativo, 10^a Ed. T. - I. 1981.op. cit. pág. 500

9 José Gascón y Marín; "Tratado de Derecho Administrati- vo, T.I. Madrid, 13 ed. 1955, ob.cit. pág. 465.

10 Enrique Sayagués Iaso, "Derecho Administrativo", T.I 1959. ob. cit. pág. 215.

órganos inferiores con los superiores de la administración.

Esa relación de jerarquía implica varias facultades que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esas facultades son las de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

El maestro Gabino Fraga, nos dice "la concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones". 11

En el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzada de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la administración, sino por un número reducido de ellos a -- quién legalmente se les otorga competencia para ese -- efecto.

Además de la relación de jerarquía implica las siguientes facultades de los órganos superiores sobre los inferiores.

11 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo". 1984, 23 ed. ob. cit. pág., 166.

Dichas facultades, se refieren unos a las personas - de los titulares de los órganos jerarquizados, y otros - a los actos que realizan, siendo los que a continuación se mencionan:

- a) Facultad de nombramiento;
- b) Facultad de mando;
- c) Facultad de vigilancia;
- d) Facultad disciplinaria;
- e) Facultad de revisión;
- f) Facultad para resolución de conflictos de competencia.

a) Es una de las características del régimen centralizado, la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramiento la designación de los titulares de los órganos que le están subordinados. Cabe hacer notar sin embargo que no todos los órganos tienen la facultad de nombramiento.

b) La facultad de mando dentro del régimen de centralización, consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalando los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que le están atribuidas.

Esta se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares, las órdenes e instrucciones pueden tener indistintamente el carácter de individuales o generales y, las circulares tienen siempre el carácter de generales. Las circulares y las instruccio--

nes pueden ser de órden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley en cuyo caso, expedidas por la autoridad competente, produciendo efecto jurídico respecto de los administrados.

c) Otra de las facultades que implica la relación de jerarquía es la facultad de vigilancia de las autoridades superiores con relación a los empleados que de ella dependen.

Y se realiza mediante actos materiales como revisión de cuentas, investigaciones e informaciones sobre los asuntos que tramiten los inferiores, y es mediante dicho poder como se puede establecer la responsabilidad en que incurran los agentes de la administración; este poder se ejercita siempre de oficio.

d) El poder disciplinario es otra de las facultades del superior jerárquico, que por medio del cuál puede aplicar una pena administrativa sobre el inferior, penas que pueden ser:

I.- El apercibimiento.

II.-El extrañamiento, la amonestación y la censura.

III.-La multa.

IV.-La privación del derecho de ascenso.

V.-El descenso.

VI.-La suspensión temporal del empleo.

VII.-La privación del empleo.

e) Facultad de revisión, permite al superior jerárquico revisar de oficio, o a petición de parte aprobar

previa o posteriormente los actos de los inferiores pero sin substituirse a ellos, los actos pueden ser suspendidos, anulados o modificados.

f) Es la facultad de resolver conflictos de competencia, que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

8.- OBLIGACIONES DEL SUBORDINADO.

Las obligaciones del subordinado hablando jerárquicamente son:

- a) La obediencia y;
- b) La correspondencia.

La facultad del superior de dar instrucciones u órdenes sobre el cumplimiento de la ley implica la obligación por parte del subordinado de acatar lo ordenado, - ésto es lo que se le denomina deber de obediencia. Ahora bién, se suscita el problema de determinar el límite que tiene ese deber y la forma de cumplirlo. ¿ Debe el subordinado cumplir ciegamente la orden que se le imparte?.

El principio de la jerarquía está íntimamente ligado con el deber de obediencia de los inferiores de donde el subordinado tiene que cumplir con lo que le ordena el superior, pues si no lo hiciera así desaparecería la jerarquía; sin embargo es de hacer notar que el inferior no en todos los casos está obligado a obedecer las órdenes que se le han dado, puesto que las órdenes de-

ben de estar enmarcadas dentro de las atribuciones del superior y dentro de las propias atribuciones de inferior.

Mientras el subordinado puede opinar respecto a su propio ámbito de atribuciones, no puede hacerlo respecto a las del superior, de manera que si la orden general encuadra dentro de la competencia del subordinado éste la debe ejecutar, a menos que la orden dada implique que el subordinado actúe fuera de sus atribuciones, en cuyo caso puede oponerse a realizar lo ordenado.

Lo mismo sucede cuando la orden implica la comisión de un delito de orden común, en provecho personal del que lo ordena.

Dado que los funcionarios y empleados de la administración, en ejercicio de sus funciones y mediante la ejecución de los actos derivados de las órdenes a cumplir, causan en muchas ocasiones perjuicios a los particulares quienes como medio de defensa para impugnar la actitud de la administración cuenta con los llamados recursos.

Se entiende por recurso la reclamación dirigida a una autoridad pública en defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, y así, el recurso puede ser jerárquico, de gracia o contencioso; los dos primeros constituyen recursos administrativos y el segundo es un recurso de carácter jurisdiccional.

9. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Los elementos constitutivos de la centralización administrativa son los siguientes:

1.- La concentración del poder público y de la coacción. Este elemento se traduce en la facultad por parte del Poder Central de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio, dicha facultad supone el concentramiento, de toda la fuerza pública y gracias a ella se ha obtenido la paz interna de los Estados evitando las guerras o venganzas privadas.

En los Estados modernos la fuerza pública se encuentra absolutamente centralizada a tal extremo que ninguna fuerza armada, por pequeña que ésta sea, puede estar desvinculada del poder central, pues de existir tal desvinculación, la anarquía no se haría esperar peligrando en todo momento las Instituciones del país.

2.- Concentración de la facultad de designar a los agentes de la administración.

La designación de los agentes de la administración no es una facultad propia de los organismos locales y por lo tanto no la pueden ejercitar, tampoco es entregada la designación o elección popular, sino por el contrario, esta facultad la acapara íntegramente el poder central quién se encarga de designar directamente a los agentes y naturalmente reservándose el derecho de revocar los nombramientos otorgados a favor de los agentes de acuerdo con las necesidades de la administración.

La concentración de esta facultad por Poder Central representa al mismo una garantía pues de lo contrario, - el no tener el acaparamiento absoluto de la facultad de designar a sus funcionarios o agentes, daría origen a - la oposición de los caminos señalados a seguir en la ad ministración por el poder central y además la desvinculación de las tantas veces aludida facultad de designación menoscabaría la autoridad de que está investido.

3.- Concentración de la facultad de decisión y de - la competencia técnica.

Gracias a la centralización de esta facultad así co mo la concentración de la competencia técnica, el poder central realiza sin obstaculo alguno la Administración Pública.

La centralización de la competencia técnica se lleva a cabo en virtud de la incorporación al Poder Cen - tral de los organismos consultivos. Estos organismos - realizan funciones que se traducen única y exclusivament e a informar a la autoridad Administrativa sobre las - consultas que se le formulen ya sean de carácter técnico o jurídicas dejando a cargo de la autoridad consultora toda la responsabilidad en caso de que ésta resulte a consecuencia de su actuación con fundamento en la resolución dada a su consulta.

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

10. La desconcentración.- 11. Caracteres y elementos de la desconcentración administrativa.- 12. Las formas que reviste la desconcentración administrativa.- 13. Distinción entre centralismo, desconcentración y descentralización administrativa.- 14. Delegación y desconcentración administrativa.- 15. Justificación de la desconcentración.

10.- LA DESCONCENTRACION.

Como una forma de introducción al tema de desarrollo, he creído indispensable hablar del concepto desconcentración por los puntos de contacto que tiene con la descentralización administrativa, así como por el hecho de que se diga que la desconcentración es un paso a la descentralización administrativa, ocupándonos más tarde del estudio y análisis de la descentralización administrativa, sus problemas, formas y modalidades que revisite.

Se ha sostenido que la desconcentración es un paso hacia la descentralización, pero que, aquélla difiere de ésta ya que el fenómeno que se observa en la desconcentración se hace consistir en una simple delegación de facultades por parte del Poder Central, mientras que en la descentralización, las facultades son propias y ya no delegadas como en aquéllas.

La centralización como la descentralización no se configuran legalmente con la debida pureza, ya que existen diversas formas administrativas que se acercan o se confunden a una y a otra por ser indefinidas, mal configuradas o incomprendidas.

Al respecto el Maestro Serra Rojas, nos dice: "Se -

llama desconcentración administrativa a la transferencia de un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación". 12

Por su parte Gabino Fraga, expresa que "la desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente". 13

"La desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización administrativa, en instituciones administrativas que la administración juzga conveniente mantener en una situación especial, por estimar ineficáz el régimen de la descentralización para esa clase de asuntos".14

Para aclarar lo expuesto hasta ahora y con la finalidad de tener una noción más clara en lo que consiste la desconcentración, cito a continuación un ejemplo que considero conveniente:

12 Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo", T.I. -- 10^a ed. 1981. op. cit. pág., 507

13 Gabino Fraga, Derecho administrativo, 1984, op. cit. -- pág. 507.

14 Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo", T.I. -- 10^a ed. 1981. ob. cit. pág., 508.

Cuando el Gobierno Federal, en aquellos Estados que han adoptado como forma de organización política la -- Unión de Estados Federales, es decir, que se constituye en República Federal, designan a un funcionario para -- que intervenga en los asuntos de los Estados componen-- tes de esa organización política. En este caso no se -- trata de un funcionario descentralizado, sino por el -- contrario es un simple agente descentralizado o descen-- trado del Poder Central en virtud de que éste le ha de-- legado parte de su poder para que intevenga en un momento dado en los asuntos de los estados componentes de dicha República Federal.

Por otra parte si a la desconcentración se le ha de finido como un paso a la descentralización, tal vez se deba a los puntos de contacto que tenga con ésta y concretamente sea en razón de su finalidad, pues el agente que ha sido destacado para que actúe en determinado sitio o lugar en virtud de facultades delegadas, se habitúa a el lugar donde realiza su actuación compenetrándose de las necesidades de los administrados de la localidad, vinculándose con los mismos y terminando así por hacer suyos los problemas que aquejan el lugar al cuál fué destinado. La finalidad citada también la situamos y observamos en los organismos descentralizados, y es probable que esa característica fundamental haya servido de base para sostener que la desconcentración es un paso hacia la descentralización administrativa.

Es de suma importancia sin embargo que tomemos en

consideración el carácter político y en consecuencia -- transitoria de las funciones del agente desconcentrado, pues este carácter político quizá sea en parte una característica que distinga a la desconcentración de la descentralización.

Resumiendo lo anteriormente, y tratando de determinar los elementos que distinguen a la desconcentración de la descentralización administrativa dentro del breve estudio realizado, cabe hacer notar que dicha distinción, se basa en los dos elementos fundamentales que la constituyen y que son: a) Por una parte la delegación de facultades por parte del poder central a personas u órganos, y por otra b) Que los órganos desconcentrados y agentes desconcentrados están sujetos al vínculo jerárquico, es decir forman parte integral del poder central.

11. CARACTERES Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Para fundamentar lo anteriormente dicho y con la meta de ser más claro en lo planteado citaremos las características de la desconcentración que el Maestro Andrés Serra Rojas, señala en su Obra Derecho Administrativo.

"Los caracteres de la desconcentración administrativa se pueden reducir a los siguientes:

a) Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El Organismo no se desliga de este régimen.

b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se eli

mina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c) No gozan, de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.

d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f) 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, aunque puede operarse en otras entidades. Haciendo notar en este inciso que la doctrina administrativa general, se inclina por el principio legal como forma de creación de un organismo desconcentrado" 15. Al respecto Castejón-Paz y Rodríguez Romano, afirman: "La desconcentración - por suponer un nuevo reparto de competencia ha de realizarse por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior". 16.

15 Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo" T.I. - 10^a ed. 1981. ob. cit. pág. 510.

16 Castejón Paz y Rodríguez Romano, Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, T.I. pág. 508.

g) El ejercicio de 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.

h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública" 17.

12. LAS FORMAS QUE REVISTE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

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

a) La desconcentración horizontal o periférica llamada, en ocasiones regional.

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, como las Comisiones Regionales Fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

En la desconcentración administrativa vertical o central llamada también interna o funcional, el órgano-

17 Andrés. Serra Rojas. "Derecho Administrativo". T.I. - 10^a ed. 1981. ob. cit. pág. 510

central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

Por su parte el jurista, Alfonso Nava Negrete, reconoce los siguientes tipos de desconcentración:

- a) "La desconcentración de procedimiento o de trámite.
- b) 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". 18

13. DISTINCION ENTRE CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

En lo que se refiere la centralización administrativa tradicionalmente se refiere al régimen en el cuál todo poder viene del Estado, considerándosele a éste como la única persona jurídica titular de derechos. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o poder Central del cuál emanan las relaciones administrativas.

La distinción entre descentralización y desconcentración la haremos en términos generales, basándose en

18 Alfonso Nava Negrete, "Los Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa". Conferencia. México. julio 1974.

las siguientes consideraciones: la desconcentración se sitúa en el plano de la centralización, es ajena a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de esta manera se desacumular técnicamente, debido a que no rompen los --vínculos jerárquicos en beneficio de los entes desconcentrados. La experiencia administrativa revela la presencia de órganos desconcentrados, creados expreso --por la ley, (principio legal), con propósitos administrativos. En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración.

No todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es conveniente reducirlo a las formas administrativas tradicionales, que resultan inadecuadas. La ley administrativa es la que debe precisar cuál es el régimen que debe emplearse con la finalidad de resolver con eficacia los problemas de una política administrativa.

Por lo que respecta a la descentralización administrativa en ésta se crean personas morales, a las cuáles se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente una competencia determinada y exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, -

sin que se rompan los vínculos jerárquicos.

14. DELEGACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Es frecuente confundir la delegación con la desconcentración administrativa, ya que existen algunos puntos que las asemejan, aunque su estructura y finalidades son diferentes. Así tenemos que algunos autores de finen a la desconcentración en función de la misma delegación. Por ejemplo el maestro Gabino Fraga, nos dice: " Para atenuar los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas". 19

En nuestra opinión no deben ser confundidas éstas dos formas administrativas porque pueden acarrear lamentables confusiones.

Apartándonos del concepto de delegación que maneja el Derecho Privado, que no guarda relación con el nuestro, en el campo del Derecho Administrativo hace referencia a:

"La comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como delegante y el subalterno como delegado."

La delegación ad hominis es transmitida por un titular de la competencia como acto propio específico. La delegación no puede exceder a las facultades de quién delega.

19. Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 23^a Ed. 1984. ob. cit. pág., 195.

Al comparar la desconcentración y la delegación administrativa nos encontramos con las siguientes diferencias:

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

Los actos en la delegación se atribuyen al superior en tanto que en la desconcentración tiene la fuerza jurídica necesaria incluso para poner fin a la vía administrativa, En la delegación la vía administrativa que da abierta por medio de los recursos administrativos, - en la desconcentración estos se reducen o se eliminan.

Como la desconcentración administrativa es una forma que se ha venido ensayando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración. Se comienza por delegar funciones, con sus órganos correspondientes y más tarde se puede aumentar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

15. JUSTIFICACION DE LA DESCONCENTRACION.

La acción administrativa es cada día más complicada al invadir el Estado campos que jamás pensaría abordar. Al multiplicarse órganos y facultades concedidas a éstos, las relaciones son cada vez más complicadas y por lo tanto originan problemas insospechados, de inmediata

atención y solución.

Es difícil mantener el principio regular y cotidiano de la jerarquía administrativa. La acumulación de asuntos y la urgencia de resolverlos, la cercanía de la vigilancia por parte del poder Central, orillándolo a otorgarle ciertas facultades o poderes de administración a órganos retirados y que no tienen una relación fácil con la Administración, y el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los vínculos de una Institución centralizada, permite una cierta ingerencia de los particulares, o de los órganos que atienden las instituciones.

Tenemos que la desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación, no debiéndose olvidar en todo caso que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero conservando los órganos superiores íntegramente sus poderes de controlar, revisión y demás poderes.

En ninguna situación los órganos desconcentrados pueden interferir con las facultades constitucionales o legales de los órganos centralizados, ni invadir las esferas jerárquicas superiores de la administración.

La administración pública debe de adaptarse a la exigencia del interés general y a los problemas de la vida moderna. Permitiendo al órgano desconcentrado, resolver los asuntos de su competencia en los lugares en que éstos surgen.

"Así la cercanía geográfica del juzgador se traduce en una permanente y expédita comunicación entre éste y quienes reclaman que de acuerdo con la dinámica de nuestra época se acelere el retardado paso de la justicia, - para que se convierta en viento fresco y vivificante de la solidaridad social" 20.

El Estado no debe soltar los lazos que ligan a una institución al poder central. Pero es conveniente facilitar su desarrollo concediéndole una relativa libertad de acción y de unidad frente a los problemas que le acechan. Como afirma Lucefride y Coletti: Permite que - - quién tenga que decidir tenga un más profundo y directo conocimiento de los problemas que se tratan de resolver y de las necesidades que la acción administrativa debe satisfacer. De ésta manera, Habilitanda la acción de - estos órganos del poder central además de descongestionarlos, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidéz, economía responsabilidad, que siempre encuentra obstáculo en una férrea jerarquía administrativa.

20 Gonzalo Armienta Calderón, discurso con motivo del - 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Fed. 27 de Julio de 1986.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

16.-La descentralización administrativa.- 17.-Su noción
 18.- Aceptación gramatical.- 19. Sus caracteres esenciales.- 20. Consideraciones sobre la descentralización administrativa.- 21. Sus elementos secundarios.- 22- Diversas formas y modalidades que reviste la descentralización administrativa.- 23. Descentralización territorial.- 24. Descentralización técnica o por servicio.- 25. Características.- 26. Su concepto.- 27. La descentralización por colaboración.- 28. Sus características. 29. Ventajas y desventajas de las formas de organización administrativa.

16.- La descentralización administrativa, como una forma de organización la han adoptado los Estados modernos que se han desarrollado con el aumento tan constante -- que ha sufrido la administración pública en los últimos tiempos. La descentralización administrativa ha obedecido, en unos casos, a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para, -- lo cuál el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que -- tiene que realizar la administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos, -- debiéndose esto a el constante desarrollo industrial de

los Estados, la persecución en el logro de índices económicos más elevados, la creciente ansiedad por lograr nuevas fuentes de riqueza y como consecuencia de todo ésto la incontenible multiplicación de los servicios públicos, han dado motivo a esa complejidad a que ya hemos hecho mención en las funciones administrativas, dando motivo a que los Estados modernos buscaran una forma de atender y dar resolución a los problemas que se originan y constantemente se dan en virtud del progreso social-económico mediante la creación de organismos descentralizados cuya finalidad es procurar una mejor administración cooperando con el Gobierno en beneficio del propio Estado que los formó y dió vida y a la vez en beneficio de los administrados.

17.- Noción de la descentralización administrativa.

Se ha dicho que la descentralización no constituye un sistema histórico como sucede con la centralización, sino por el contrario, que aquélla constituye un proceso de organización, con la mira fundamental de disminuir los efectos de llevar todas las funciones ejecutivas del Estado a un solo organismo administrativo, como sucede en el caso de la centralización.

Los tratadistas de Derecho Administrativo no manifiestan, como en el caso de la centralización, un criterio unánime en lo que se refiere al concepto de la descentralización, porque existen subdivisiones de que -

puede ser objeto, teniendo por lo tanto dificultades para que se logre circunscribir dentro de un breve y exacta clasificación de Derecho. En este punto, Sayagués - Laso, manifiesta: "como se pasa gradualmente de las situaciones de mínima descentralización a las máxima descentralización, resulta muy difícil, por no decir imposible, establecer etapas o categorías claramente diferenciales" 21.

Mientras que para Villegas Basavilbaso, la descentralización es: "Un proceso de organización que tiene - por finalidad disminuir los efectos de llevar a un sólo organismo administrativo todas las funciones ejecutivas del Estado" 22.

Para Adolfo Posada "Es un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centralización y las del sistema de la autonomía" 23.

En tanto que para el Maestro Gabino Fraga, la descentralización en términos generales, "Consiste en confiar la administración de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración central una relación que no es la de jerarquía" 24.

21 Sayagués Laso, "Derecho Administrativo", T.I. 1959. ob. cit. pág., 205.

22 B.Villegas Basavilbaso, "Derecho Administrativo" T.II 1950, ob. cit., pág. 293.

23 Adolfo Posada "Tratado de Derecho Administrativo". - 1897. ob. cit. pág. 251.

24 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo 23^a. ed. 1984. ob. cit. pág. 198.

Para Haurio, citado por B. Villegas, "La descentralización viene a consistir un contrapeso a la centralización, agregando el mismo autor que la descentralización administrativa consiste en crear centros de Administración Pública autónomos, en los cuáles el nombramiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción, y en donde esos agentes forman agencias colectivas o asambleas que participan en el poder-Ejecutivo"²⁵.

Para Berthelemy, la descentralización tiene dos objetos fundamentales.

PRIMERO.- Que los administradores encargados de la gestión de los intereses regionales y locales, se encuentren independizados del poder central, ya sea que dichos administrados sean designados por elección o bien por otro medio distinto al de la elección del poder central, es decir, y en resumen su objetivo primordial es el procurar independizar a los agentes administradores, de la administración central.

SEGUNDO.- Su otro objeto primordial consiste en aumentar las atribuciones o poderes de decisión de las autoridades regionales o locales, agregando el mismo autor, que la verdadera descentralización consistiría en hacer administrar la provenza por los ejidos por los provenzales; en otras palabras, los agentes o funciona-

²⁵ B. Villegas B. "Derecho Administrativo", T.II. 1950, ob. cit. pág., 293.

rios de los órganos descentralizados deben de ser elegi dos por los administrados de la localidad o circunscrip ción territorial, aunque no es un requisito esencial pa ra la existencia de la descentralización administrativa.

En resumen, todo esto significa separar del centro- la facultad de decisión y atribuirla a otros órganos ad ministrativos, es decir, la descentralización es en rea lidad una cuestión de competencia y fundamentalmente -- consiste en disminuir las facultades de decisión de los órganos centrales en determinadas materias y trasladar- las a otros órganos administrativos de los centrales.

18. ACEPTACION GRAMATICAL DE LA DESCENTRALIZACION.

En su acepción gramatical, descentralizar significa transferir a distintas corporaciones o personas una par te de la autoridad que antes ejercía el supremo gobier- no del Estado.

Ahora bién, teniendo en cuenta el significado grama tical y consecuentemente natural de la palabra descen- tralización, es lógico suponer que cuando hablamos admi nistrativamente de ésta, abarcamos todas y cada una de las etapas del proceso mediante el cuál se retiran fa- cultades de administración de la autoridad central, pa- ra el efecto de distribuirlos en diversos órganos mis- mos que adquieren una capacidad de autoleterminación -- más amplia, según el caso sujeto a estudio.

La descentralización abarca pues todas las posibles

situaciones que puedan darse en orden a una distribución de facultades de administración, de ahí que existan grados diversos entre una descentralización mínima y una máxima, originando la dificultad de no poder distinguirla entre estos grados.

Y debido a la dificultad antes apuntada, la terminología que la doctrina emplea, carece de uniformidad, en cuanto al grado de descentralización. En base a este problema no podemos determinar la descentralización Institucional u Orgánica, Autárquica, Autonomía, y aún las primeras manifestaciones de ese proceso de transferir facultades de administración por parte de los órganos centrales a otros órganos distintos de ellos, llamándose por algunos autores Desconcentración y por otros decentralización Burocrática.

Se ha sostenido que la descentralización administrativa se desarrolla dentro de dos extremos, por una parte la desconcentración y por otra parte el Federalismo y es precisamente dentro de ese límite, en el cuál se desarrolla ésta forma de organización administrativa, en donde se da esa diversidad de grados entre una descentralización mínima y una máxima.

19. CARACTERES ESENCIALES DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La Doctrina ha procurado señalar en una forma más o menos clara los caracteres esenciales de la descentralización administrativa, siéndo éstos los que a continuación apuntamos:

a).- La descentralización supone el otorgamiento de personalidad jurídica.

Sobre este punto Buttgenbach, nos dice que " El otorgamiento de la personalidad jurídica es insuficiente para realizar la descentralización, y que ésta personalidad jurídica viene a constituir un elemento secundario y que para hablar de descentralización la condición mínima que debe existir es que se reconozca la existencia y autonomía orgánica de los entes descentralizados, así como la existencia de un control por parte de la autoridad central; son precisamente estas dos circunstancias las que constituyen para Buttgenbach los elementos esenciales de la descentralización". 26

b).- Debe existir determinados asuntos que interesen a la colectividad y que requieran una administración individualizada, la existencia de esos asuntos determinan la especialidad del órgano descentralizado.

26 Buttgenbach, Andre, "Theorie Generale des Modes de Gestion des Services Publics. ob.cit.pág.134 Bruxelles 1952.

c).- Los servicios descentralizados son dirigidos - por autoridades propias. En opinión de algunos autores, éstas deben ser designadas por elección a fin de independizarlas del poder central.

d).- La existencia de un patrimonio propio y la disponibilidad de recursos propios o por lo menos, recursos del presupuesto nacional, pero que se encuentren afectados a los organismos descentralizados.

A este respecto, en la legislación positiva mexicana y como dice Gabino Fraga, "La existencia de patrimonio propio no es un elemento esencial que nos permita - determinar mediante él en un momento dado si no nos encontramos frente a un organismo descentralizado, y a -- tal efecto el autor de referencia nos cita el caso del Departamento del Distrito Federal, Departamento que tiene un patrimonio propio y sin embargo por tal causa no constituye un organismo descentralizado" 27.

e).- Los órganos descentralizados actúan con cierta autonomía más o menos amplia en virtud del poder de decisión, poder que es variable en virtud de que la autoridad central tiene poderes de contralor, de amplitud - también variable.

Sobre éste punto la doctrina Francesa reconoce la - imposibilidad de establecer reglas precisas, por que la extensión de los poderes dados a los órganos descentra-

27 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", ob. cit. pág. 199 y 200. 1984, 23^a Edición.

lizados admite múltiples graduaciones, igual que al contralor a que queden sometidas. En otras palabras, la - extensión de los poderes de decisión del órgano descentralizado y la intensidad del contralor de la autoridad central sirve de base para fijar un criterio determinante sobre la mayor o menor descentralización administrativa.

El maestro Fraga sobre el carácter fundamental del régimen de descentralización dice; Que "en realidad el único carácter que se puede señalar como fundamental de dicho régimen, es el de que los funcionarios y emplea-- dos que lo integran, no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica". 28 El mismo autor en su obra Derecho Administrativo hace mención especial para distinguir la descentralización administrativa de la centralización administrativa a las facultades que se - observa en ésta en relación con las facultades que se - puedan dar en el régimen de descentralización. Sobre - este punto nos dice que las facultades que encontramos en el régimen de centralización se encuentra en algunas ocasiones limitadas, en otras suprimidas y a veces substituidas en el régimen de descentralización, al afectonos dice que el poder de nombramiento en este último ré

28 Gabino Fraga "Derecho Administrativo", ob. cit. págs. 354 y 355 5^a Edición. México. 1952.

gimen, "se encuentra limitado otras veces suprimidos y en ocasiones substituído por el sistema de elección" 29 Por lo que hace al poder de mando, éste también desaparece generalmente por completo. En cuanto al poder disciplinario nos dice que éste no existe en el régimen de centralización, como un medio que pueda emplear la administración con las autoridades descentralizadas y respecto del poder de vigilancia, éste subsiste tratándose de las organizaciones descentralizadas.

Asimismo el autor de referencia nos dice "que en -- cuánto a los actos que los agentes descentralizados realizan, las autoridades centrales solo intervienen para apreciar la legalidad de los actos y nunca para apreciar la oportunidad de los mismos. Además de que el -- control no pueda realizarse de oficio, sino que tiene -- que ser siempre a petición de parte según lo disponga -- la ley". 30

Por último nos dice que "el régimen de descentralización se caracteriza por el relajamiento existente en los vínculos que se dan en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado, relajamiento que se hace consistir en la desaparición de la gran mayoría de los poderes o facultades que se dan en la or

29 Gabino Fraga "Derecho Administrativo", ob.cit. págs. 355. 5ª Edición México. 1952

30 Gabino Fraga "Derecho Administrativo", ob.cit. pág. 355. 5ª Edición México. 1952.

ganización centralizada y que ya no encontramos en el régimen de descentralización administrativa" 31.

20. CONSIDERACIONES SOBRE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Estudiados ya los lineamientos generales de la organización administrativa descentralizada como una contraposición a la administración centralizada y señalado -- sus elementos básicos, es menester que entremos al estudio de las formas que el poder Ejecutivo puede adoptar sobre este tipo de administración para realizar sus fines de administración pública, hacer algunas consideraciones sobre la descentralización administrativa.

I.- Es de recordarse que según sea el grado de descentralización suelen utilizarse conceptos tales como Descentralización Institucional u Orgánica, Autarquía y Autonomía según las diferentes corrientes del pensamiento administrativo actual. Sin tener una preferencia -- por algunos de éstos términos en especial, si nos inclinamos por la aplicación del término "AUTARQUIA" ya que mediante su empleo se trata de abarcar la idea completa que implica la descentralización administrativa en sus-

31 Gabino Fraga "Derecho Administrativo" 5ª Edición, - México 1952. ob. cit. págs. 355 y 356

rasgos fundamentales. En efecto, es precisamente mediante el empleo de éste neologismo como señala el carácter de originalidad con que debe proyectarse esta forma de administración frente a otras ideas o Instituciones del campo político, del derecho o bien de la Organización Estatal en general, ya que al considerar a la descentralización administrativa como autárquica, entendemos la facultad que tienen los entes afectados a un régimen de descentralización, de gestionar los intereses públicos así como los propios, y sí por otra parte atendemos el significado del concepto "AUTARQUIA" que es el de "administrarse así mismo" habremos corroborado la idea expuesta, además de que si bien es cierto que los entes autárquicos administran los intereses públicos no es menos cierto que éstos entes al pertenecer al Estado consecuentemente administran intereses públicos que al mismo tiempo son propios del Estado y de ellos.

Hay que tener presente el hecho de que el Estado en un momento dado puede reintegrarse así mismo las funciones de los entes autárquicos, pues es de considerarse que el Estado en la misma forma que concede, pueda reintegrarse las funciones que le confirió a dichos entes, de ahí el carácter subordinado y restringido de la autarquía.

II.- ELEMENTOS SECUNDARIOS DE LA DESCENTRALIZACION

Después de haber señalado los elementos esenciales de la descentralización administrativa, es de consideración indispensable el apuntar en un plan secundario a éstos, aún cuando no menos importantes y propios a ésta forma de administración.

Los elementos secundarios según los autores de la materia, lo son:

- a).- La personalidad jurídica del órgano.
- b).- El patrimonio del órgano descentralizado.
- c).- El fin especial y técnico a que están afectados los entes descentralizados.
- d).- La organización personal que integra el órgano descentralizado.

Cabe apuntar sobre el primer elemento ha que hemos hecho referencia y que corresponde el otorgamiento de la personalidad jurídica a favor del órgano descentralizado, que dicha personalidad se otorga en el momento en que ocurre en el proceso de descentralización la transferencia de poderes administrativos hacia órganos distintos del poder central. Este elemento es fundamental en cuanto permite la actuación de los organismos descentralizados dentro del orden jurídico y en consecuencia les permite ser sujetos de derechos y obligaciones, circunstancias por la cuál actúan como verdaderas personas jurídicas y realizan todos los actos correspondientes al objeto y finalidad para lo cuál fueron creados, asimis-

mo la personalidad del órgano constituye un medio para acentuar la descentralización administrativa.

Al otorgar la personalidad a los entes descentralizados, el Estado con base en ese medio que la técnica jurídica pone en sus manos, descentraliza parte de sus facultades de administración así como de su patrimonio para el desarrollo de su gestión dentro de la administración pública; así mismo la personalidad jurídica del órgano facilita su objetivación o bien la del personal encargado de la gestión; además de que la personalidad funda la unidad del patrimonio y permite el establecimiento de un presupuesto a favor de los entes referidos

III.- Después de las consideraciones generales a -- que hemos hecho mención acerca de la descentralización administrativa, haremos referencia de menos trascendencia, pero no ajenas a nuestro interés. Sobre el particular hay un punto y es el de que el Estado mediante la administración indirecta, en otras palabras, mediante la adopción de un organización descentralizada no trata de estorbar la actividad privada en aquellos ramos en -- que ésta pueda prestarla con sus propios medios, sino -- por el contrario el Estado actúa en la prestación y crea ción de servicios de interés general por su magnitud y alcance social-económico la iniciativa privada no podrá a llevar a cabo por carecer de medios apropiados.

Para terminar señalaremos otra peculiaridad que con siste en la influencia por parte de la esfera privada --

dentro de la descentralización administrativa. Esta influencia consiste en la adopción de los sistemas de organización y trabajo de las empresas privadas por parte de los entes descentralizados; de ahí la continua exigencia de independizar a los funcionarios de estos organismos del poder central, En efecto, el no estar sujetos al vínculo jerárquico que presupone la administración central les permite una mayor libertad en su cometido y una eficiencia mayor que la de los funcionarios del régimen centralizado quienes se encuentran limitados en sus actividades en virtud de la rígida estructura jerarquizada. Sin embargo la similitud que buscan los entes descentralizados con los sistemas de las empresas privadas, no significa en algún modo dejar de pertenecer y formar parte integral de la Administración Pública.

22.- DIVERSAS FORMAS Y MODALIDADES QUE REVISTE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Sobre este punto, se ha señalado que la descentralización administrativa en su etapa inicial la constituye la llamada Descentralización Burocrática o Jerárquica. Este procedimiento de descentralización consiste en la transferencia de facultades de administración por parte del poder central hacia otros órganos de su propia estructura, es decir, la transferencia de facultades de administración que el poder central realiza, lo hace a favor de órganos que están sujetos a dicho poder en vir

tud del vínculo jerárquico.

En esta manifestación de descentralización, el traspaso de facultades se hace en una forma limitada y consecuentemente el poder jerarca mantiene un control más-estricto sobre los organismos poseedores de las facultades delegadas; sin embargo es necesario decir que el -- control que ejerce el superior jerarca sobre estos organismos, varía de intensidad, según la importancia de -- las facultades transmitidas.

Por otra parte los organismos o el órgano sobre el cual recaen las facultades delegadas, se encuentra dentro de la relación jerárquica y lógicamente se enmarca dentro de la administración centralizada, de donde resulta que el ejecutivo ha atribuido cierta competencia- y poder de decisión, que por lo general son limitados a órganos que forman parte de su estructura.

Esta primera forma o etapa de descentralización, -- constituye lo que la doctrina ha llamado descentralización burocrática o jerárquica y que otros autores sobre la materia le designen con el término de desconcentración. En realidad y en estricto concepto de los que constituye un régimen de descentralización, la descentralización burocrática no lo es, dado que no existe una separación del órgano afectado por un procedimiento de -- descentralización burocrática con el poder central, sino por el contrario, dicho órgano afectado por una descentralización burocrática sigue colocado dentro de la relación jerárquica y consecuentemente dentro de la es-

estructura de la Administración Pública Centralizada.

DIVERSAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Los autores modernos de derecho administrativo siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

La doctrina ha señalado que la descentralización administrativa como tipo de organización adoptada por el Poder Ejecutivo en sus funciones de administración pública presenta las siguientes formas:

- a).- DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O POR REGION.
- b).- DESCENTRALIZACION POR SERVICIO O FUNCIONAL.
- c).- DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Esta última es incluida por, el maestro Gabino Fraga, diciendo que "La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización". 32

23.- DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O POR REGION.

Sobre ésta primera forma de descentralización administrativa haremos mención a lo que el autor español Antonio Royo Villanova, que en su obra "Elementos de Derecho Administrativo", expone. Para éste autor el origen de la descentralización ocurre precisamente en la época liberal, como una tendencia a defender la personalidad y la independencia de las entidades locales, es decir - afirmar y defender la autonomía y personalidad de las entidades locales frente al Estado.

Parece ser que la descentralización territorial o - por región como forma de organización oponible a la exagerada y más bién a la absoluta organización centralizada, se inicia en las regiones o circunscripciones territoriales indetificables social, económicamente y geográficamente, cuyo interés primordial era el de resolver sus propios asuntos de acuerdo con el interés local colectivo, circunstancia que tuvo como finalidad la reacción de un sistema de descentralización que les permitiera la resolución eficaz de los problemas inherentes a dichas localidades.

Así tenemos que, "La descentralización por región - consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determi

nada circunscripción territorial". 33

Además, desde el punto de vista administrativo, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización -- centralizada implica una organización en la cuál el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado y que no tienen elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad.

Siendo por lo tanto, el municipio u organización municipal en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

24.- DESCENTRALIZACION POR SERVICIO O FUNCIONAL.

Dentro de las atribuciones que el Estado debe realizar, figura la satisfacción de algunas necesidades generales que requieren de conocimientos técnicos y de personal especializado y apto para la eficaz satisfacción de las mismas. En dichos casos ha sido conveniente independizarlo de la administración pública, creándole -- personalidad, que es de derecho público y patrimonio -- propio. Creándose así la descentralización por servicio.

33 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo" 23^a ed. 1984 ob. cit. pág. 218.

25.- La doctrina señala como elementos característicos de los organismos descentralizados por servicio los siguientes:

- a).- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- b).- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- c).- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- d).- Control de gobierno ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y;
- e).- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Es conveniente hacer ver que el primer elemento, -- que consiste en la existencia de un servicio público de carácter técnico, es de suma importancia, ya que es el que verdaderamente caracteriza a esta modalidad de la descentralización, de tal manera que, doctrinalmente, -- en ausencia del mismo no podremos hablar de un organismo descentralizado.

26.- Los autores se muestran acordes en que un organismo descentralizado por servicio tiene por función propia la prestación de un servicio público. Así por ejemplo B. Villegas B. dice; "El fin esencial es la realización de servicios públicos que pertenecen al Estado"³⁴.

³⁴ B. Villegas B. "Derecho Administrativo", T.I. 1950. ob. cit. pág. 216

A. Nava Negrete dice: "Su autonomía sólo se justifica por la prestación eficaz y adecuada de una atribución estatal; un servicio público de carácter técnico"- 35.

Mientras que para Buttgenbach, "La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos". 36

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

"Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial o por región" 37.

Así pues, la idea de un organismo descentralizado por servicio va unida a la de un servicio público de ca

35 Alfonso Nava Negrete "Derecho Procesal Administrativo" Méx. 1959. ob. cit. pág. 89

36 Buttgenbach, "Derecho Administrativo" 1954, ob.cit.-pág. 86.

37 Andrés Serra Rojas, Cuadro general de la administración mexicana, Instituto de la Administración Pública Mexicana, 1959.

rácter técnico. Los demás elementos característicos, - puede ser que existan, pero su presencia no es tan indispensable como la del primer elemento.

Estos son los elementos característicos de esta modalidad de la descentralización, debiendo entenderse -- que, además, deben reunir los elementos generales que - para todo organismo descentralizado hemos señalado y - que son: personalidad jurídica, patrimonio propio y una cierta autonomía orgánica del poder central.

27.- Descentralización por colaboración.

Esta última forma de descentralización administrati va incluida por el maestro Gabino Praga, y como una forma concreta, es tratada y estudiada porqué obedece al - pensamiento jurídico de nuestro país.

Y al respecto, nos dice el autor de referencia que, "La descentralización por colaboración se origina cuándo el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuándo, 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. Pa ra 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 organi zaciones privadas su colaboración, haciéndolas partici-

par en el ejercicio de la función administrativa". 38

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

Para Donati, citado por el maestro G. Fraga, dos -- son los elementos que caracterizan esa institución:

1.- El ejercicio de una función pública, es decir, -- de una actividad desarrollada en interés del Estado;

2.- El ejercicio de dicha actividad en nombre pro-- pío de la organización privada.

De estos caracteres se desprende la diferencia que separan la descentralización por colaboración de la des-- centralización por región y de la descentralización por servicio. En estas dos últimas la actividad pública -- que tiene encargada la realizan en nombre y en interés-- del Estado.

28.- Según nuestro autor de referencia, "los caracteres generales de la descentralización por colaboración son:

1.- Autorización del Poder Público;

2.- Facultad de vigilancia y control que se reserva la administración central respecto de las insti-- tuciones colaboradoras". 39

Los organismos descentralizados por colaboración -- pueden realizar su función en relación con la prepara--

38 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo" 23^a ed. 1984, ob. cit. pág., 208.

39 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 23^a ed. 1984 ob. cit. págs. 214, 215 y 216.

ción del acto administrativo, de su decisión o bien su ejecución.

"Así, las cámaras de Comercio e Industriales y las asociaciones Agrícolas, tienen facultades que principal aunque no exclusivamente, son de consulta; las empresas concesionarias, los contratantes en contratos administrativos y los establecimientos incorporados de enseñanza, están colaborando en la ejecución de la función administrativa, y por último, los Comisariados Ejidales - establecidos por la legislación agraria, constituyen organismos asociados a las funciones de decisión o ejecución." 40

40 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 23^a ed. 1984.
ob. cit. pág. 210

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

29.- Ventajas y desventajas de las formas de organización administrativa.

En el Estado moderno actual nos encontramos una -- gran cantidad de instituciones de naturaleza centralizada como descentralizada; es indudable que ambas instituciones presentan ventajas y desventajas, pues no es conveniente una total centralización de la Administración-Pública que somete a todos los órganos de la misma a -- una férrea jerarquía administrativa impidiendo desempeñar de una manera eficaz sus funciones, como tampoco es conveniente descentralizar todos los servicios ya que -- de esta manera se desmembra el Poder Central y se multiplican las personas públicas y los patrimonios, sino -- que deben coordinarse de una manera adecuada ambas formas de organización dándole a dichas instituciones una relativa libertad de acción y de unidad frente a los -- problemas que le correspondan.

Así habilitando la acción de estos órganos del Poder Central además de descongestionarlo, permite seguir más de cerca su actuación con determinadas ventajas de rapidez, economía y responsabilidad que siempre encuentra -- obstáculo en una cerrada centralización administrativa.

A continuación mencionaremos algunas ventajas y desventajas de la centralización como de la descentralización administrativa.

VENTAJAS DE LA CENTRALIZACION.

- 1.- En el régimen centralizado se mantiene la unidad, - coordinación y subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la Administración, sin que pueda limitarse o destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia.
- 2.- Se dice que el proceso de centralización política - justifica e impone la centralización administrativa ya que si los organismos históricos han sido substituidos por la actual forma de organización social - que la constituye el Estado, lógico es que también dicha sustitución opere en el orden de los servicios públicos, operándose en esta forma una sustitución integral, ya que no sólo política sino que también administrativa.
- 3.- La centralización administrativa permite el desarrollo de un criterio uniforme en cómo realizar la administración, haciendo más imparcial la tarea administrativa y por consiguiente más favorable a la -- exigencia de la igualdad y de la justicia.
- 4.- La competencia de las autoridades centrales para regir los servicios es superior a la de los organismos locales.
- 5.- La centralización es el único medio de asegurar -- ciertos servicios muy generales distribuyendo las -- cargas sobre todos los individuos; es un sistema -- que asegura, por la jerarquía, la regularidad y la

moralidad administrativa, y que otorga, por la uniformidad de los procedimientos administrativos, la cooperación y la concentración de los asuntos, los medios indispensables para que los administrados encuentren sin desorientaciones la autoridad que debe resolver dichos asuntos.

DESVENTAJAS

1.- Se ha dicho que una excesiva centralización administrativa crea problemas técnicos de una excesiva burocratización que hace más lenta, difícil y poco eficaz la Administración.

2.-La organización burocrática centralizada no está suficientemente preparada para los nuevos derroteros de la administración.

3.- Para la administración el perjuicio consiste en que con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de los servicios urbanos.

Opinan autores como:

Hauriou: "La centralización mata la vida pública y el espíritu cívico de la población que no puede ocuparse nunca de sus negocios". 41

41 Hauriou, "Preas de droit administratif", 1927. ob. - cit. pág., 125.

Bielsa: "Alejada la administración del administrado, la burocracia ha extendido un verdadero formalismo procesal, retardando, por eso, la acción expeditiva dentro de la práctica administrativa y dejándola trabada u obstaculizada en la tela del pedante mecanismo oficinista. Además, absorbe progresivamente las facultades y atribuciones de la esfera de las libres iniciativas individuales y los ciudadanos se acostumbran a obrar dentro del ambiente enfermizo del funcionarismo del Estado". 42

4.- Y en lo que respecta a nuestro país, el efecto consiste en que vienen a radicarse las principales actividades comerciales, industriales y culturales en la capital de la República, y como consecuencia se produce una concentración demográfica con perjuicio de la vida rural y de la prestación eficiente de los servicios urbanos.

VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

1.- La descentralización forma parte del sistema moderno de instituciones políticas, gobernados por los más recientes principios de Derecho Constitucional; este tipo de instituciones descargan el poder público de muy pesadas funciones que pueden manejarse bajo procedimientos técnicos muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática centralizada.

42 Rafael Bielsa, "Ciencia Administrativa", ob. cit. pág. 257, 1955.

2.- La descentralización corresponde a un ideal técnico y científico. La necesidad de manejar determinados - - asuntos con la experiencia de los conocimientos técnicos modernos.

3.- Un presupuesto especial debidamente revisado y vigilado por el poder central, permite una adecuada inversión de sus elementos económicos.

4.- Se mantiene la confianza en el sector público.

5.- El Derecho Administrativo tiene sus propios principios, por lo que no se tienen que repetir las doctrinas civilistas propias para el manejo de intereses particulares e impropio para las instituciones en las que está vivamente interesada la sociedad.

6.- El poder para comercializar e industrializar ciertas actividades que están en manos de particulares, es propio de los tiempos que corren. El Estado procura aprovechar la experiencia de la iniciativa privada sin - una excesiva intervención.

DESVENTAJAS.

1.- El primer problema que crea la organización administrativa descentralizada consiste en que dicho régimen - debilita el Poder central, disminuye su fuerza y le impide, en un momento dado, atender eficazmente a la satisfacción de las necesidades colectivas, por que no -- tiene facultad dicho poder central respecto de las autoridades descentralizadas para ir las adaptando a las necesidades de orden práctico con la misma facilidad que-

adapta la organización centralizada.

2.- Otro problema se hace consistir en que la organización descentralizada no tiene la unidad de criterio que se observa en la organización centralizada dentro de su actuación.

3.- También se señala otro inconveniente respecto de la descentralización administrativa por región, diciéndose que la descentralización por región coincide con una -- descentralización política y como consecuencia de éstos los órganos administrativos y los órganos políticos son los mismos y es por esto que, se diga que en esta clase de descentralización por región intervengan factores de índole político en la administración, en perjuicio de ésta.

4.- Por último se ha demostrado en la práctica que se ha dado cabida a factores políticos, puesto que, en la descentralización por región el personal que se nombra son elementos políticos o bien elementos que tienen relaciones con ellos y consecuentemente el nombramiento de estas personas para ocupar los cargos directivos de los entes descentralizados, no se hace en atención a su capacidad y competencia, sino por el contrario, obedece generalmente a cuestiones políticas trayendo como es natural un resultado deficiente en el funcionamiento de los servicios.

C A P I T U L O II

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

La descentralización administrativa en la legislación mexicana. 1.- Constitución de 1857. 2.- El constituyente de 1917 y nuestra actual Constitución Política. 3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4.- Ley de Justicia Fiscal. 5.- Código Fiscal de la Federación. 6.-Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

1. CONSTITUCION DE 1857.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, la organización administrativa del Poder Ejecutivo se caracteriza fundamentalmente por un régimen de centralización. En efecto, en esa época las funciones administrativas eran ejercitadas exclusivamente por los órganos dependientes del Poder Central, sin que otros órganos de índole diversa participaran en las funciones administradoras, es decir, que solamente el Poder Ejecutivo por conducto de sus Secretarios realizaban las funciones administrativas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo para una eficacia en la administración pública, creó órganos auxiliares cuya justificación se funda en razón de las exigencias sociales colectivas a satisfacer. Hay que hacer notar que los órganos auxiliares a que hemos he-

cho referencia, estaban comprendidos dentro de la estructura centralizada y que su existencia obedecía primordialmente a las exigencias del desarrollo y evolución de los factores sociales y económicos de la época, en relación con la forma de proveer a una mejor administración. Parece ser, que la creación de dichos órganos por parte del Poder Ejecutivo, en el transcurso en que se actualizaba esa evolución a que se hizo mención, nunca llegó a ser una solución práctica al problema complejo de la multiplicación de las necesidades colectivas y consecuentemente a la multiplicación de las tareas administrativas.

Así tenemos que la organización administrativa durante la vigencia de la Constitución de 1857 se caracterizaba por un régimen de centralización, y sin duda que la única excepción a dicho régimen es la figura del municipio, quién realiza sus funciones administrativas -- descentralizadamente. En efecto, el régimen municipal como forma descentralizada de la administración, admite que sus autoridades estén facultadas para formar una administración especial e idónea que sea acorde con los intereses locales a satisfacer, administración que si -- también está representada por las autoridades municipales -- y éstas a su vez subordinadas a otras superiores, no -- por eso deja de ser atendiendo a su carácter funcional -- y a la naturaleza de los intereses y atribuciones de -- que está encargada, una administración especial con rasgos específicamente definidos por nuestra legislación.

El autor Del Castillo Velasco, expone respecto del punto que a continuación tratamos:

La organización administrativa centralizada que -- existía en la época anterior al año de 1917, admitía un principio de reacción al régimen administrativo centralista, principio que se hace consistir en la existencia de Direcciones dentro de las distintas Secretarías de -- Estado, hecho que argumenta en favor de una competencia especial en los conocimientos de las personas que las -- integran, para beneficio del interés público.

El autor de referencia nos dice sobre el particular lo siguiente: ... "la necesidad pues, de aliviar a los -- ministros del peso de infinitos pormenores de la admi-- nistración; la conveniencia de segregar los servicios -- varios análogos y señalar a cada cuál una esfera distin-- ta regida por un jefe experimentado, hábil o facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza a los pensamientos y actos administrativos poniéndolos -- a cubierto hasta cierto punto de los vaivenes y oscila-- ciones de la política, fueron las causas poderosas del -- establecimiento de las direcciones. Objetándose que -- las direcciones embarazan la acción administrativa, -- descentralizan el gobierno y son un obstáculo para que -- prevalezca en el despacho de los negocios públicos la -- uniformidad y acuerdo conveniente; más éstas objeciones mejor cuadran al defecto de su organización, que convie-- nen a la institución misma, pues ni las direcciones de-- ben obrar con absoluta independencia, ni resolver los --

negocios arduos, ni participar del carácter inestable de los ministros". 43

2. EL CONSTITUYENTE DE 1917 Y LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

En nuestro país, el Estado que surge de la revolución se constituye en un estado político-social de tipo avanzado, que recoge la línea progresista de su evolución histórica, y sigue avanzando al ritmo que lo hacen las organizaciones políticas de la post-guerra.

En México, el intervencionismo estatal ha llegado a ser una realidad, significándose el Estado cada día más por esa causa. En efecto, la política económica de nuestro país ha seguido una clara línea de intervencionismo estatal a partir de los regímenes revolucionarios. Es notorio, que el rescate y nacionalización de industrias básicas para la nación, ha existido una tendencia de nuestro gobierno a participar en los principales fenómenos de la vida económica, con miras a la consolidación de la economía nacional. Por otra parte, las principales ramas de la industria de nuestro país ha sido objeto por parte del gobierno de otorgamiento de créditos y estímulos, y la creación de organismos que tienen como finalidad inmediata la de impulsar esa industria - y proveer para su eficaz desarrollo además, de las in-

43 Del Castillo Velasco, José María.- "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano" 1874, ob.cit. pág.86

versiones que el Estado realiza en combinación con los particulares, como parte de su política financiera.

El desarrollo de toda esta política que como consecuencia lógica implica un aumento en las atribuciones - estatales, ha dado margen a que en nuestro país realice un fuerte movimiento de descentralización administrativa con la multiplicación de organismos públicos descentralizados y con la aparición de las empresas de participación estatal, independientemente de la existencia y multiplicación de los establecimientos de utilidad pública que tiene su razón de ser en la evolución y desarrollo Civilizador. Ahora bien, a pesar de que nuestros constituyentes no actuaron en la época en que ocurrieron todas estas transformaciones a las cuáles nos hemos referido, ya prevían la necesidad de la creación de organismos cuya finalidad inmediata fuera la de facilitar las tareas de administración y de impartir una administración eficaz fuera de toda influencia política y así previeron el riesgo de distinguir y separar aquellos organismos cuyas funciones eran políticas, de aquellos organismos cuyas funciones eran exclusivamente administrativas.

La organización descentralizada no tiene sus antecedentes legales precisados expresamente en nuestra Constitución, afirmación que se corrobora al hacer referencia al pensamiento del constituyente de 1917, pues se aprecia que su interpretación era la de que los servicios públicos, tanto en su creación como en su presta-

ción, estuvieran a cargo de Departamentos Autónomos mis mos que se encontrarían en su situación tal, que sus -- funciones de carácter exclusivamente técnicas estarían aisladas de toda influencia política, pues tal era el motivo primordial de su creación, para una eficaz y mejor administración.

La opinión y postura que al respecto guardaba el -- constituyente, se contiene en el dictamen rendido por -- la Segunda Comisión de Constitución en relación con los artículos 80 al 90 y 92 en el Congreso Constituyente de 1917 en su 45^a sesión ordinaria celebrada el 16 de enero de 1917, y el cuál transcribimos a continuación: ... "para el desempeño de las labores del Ejecutivo, neces ta éste de diversos órganos que se entienden cada uno -- con los diversos ramos de la administración. Estos ór- ganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cuál ejerce funciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente adminis-- trativas, referentes a un servicio público que nada tie ne que ver con la política, tales como los ramos de co- rreos, telégrafos, salubridad, la educación popular, -- que por régimen federal dependen sólo del Ejecutivo de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal y los te-- rritorios". 44

44. Diario de los Debates, del Congreso Constituyente, Querétaro, México 16 de enero de 1917, T. II. ob. -- cit. págs., 345 y 346.

"De este doble punto de vista resultan dos grupos - de órganos del Ejecutivo, y son aquéllos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios porque los desvía de su objetivo natural, que es la -- prestación al público de un buen servicio en el ramo -- que se le encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos desde el alto personal de los - servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el - funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades." 45

"Por esto ha parecido a la Comisión conveniente, -- que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un - sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México, pero otros pueblos no sólo de mayor cultura, sino - intensa vida social y económica, han demostrado estar - de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial, y en general la vida moderna exigen para los servicios públicos administrativos. Al grupo de los órganos políticos o políticos administrativos pertenecen a las-

45 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, -- Querétaro Méx., 16 de enero de 1917, T.II. ob. cit. -- pág. 346.

Secretarías de Estado, al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades -- que se llamarán Departamentos Administrativos, cuyas -- funciones en ningún caso estarán ligadas con la política sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los Reglamentos y acuerdo relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a la Cámara a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados; el Presidente, -- que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho a calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico." 46

De la interpretación de los artículos 90 y 92 de -- nuestra constitución, antes de la reforma de 1980, se -- desprende que persiste el pensamiento del Constituyente al señalar los organismos encargados del despacho de -- los negocios administrativos y la autorización para la creación de Departamentos Administrativos.

Sin embargo, es de suma importancia señalar un hecho sobre los Departamentos Administrativos, pues en el momento de fijar los caracteres de estos organismos nos --

46 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, -- Querétaro Méx. 16 de enero de 1917. T.II. ob. cit. -- pág., 346.

encontramos que constituyen dependencias directas del Poder Ejecutivo que reciben órdenes directamente del -- presidente de la República y por tales circunstancias, -- si bién no creemos, se identifiquen con los organismos descentralizados en los cuáles como se ha visto, uno de los requisitos esenciales es la ausencia del poder de -- mando que se ejerce en los órganos centralizados por el poder público, si creemos que dichos departamentos, como lo hemos señalado, constituyan el único antecedente- constitucional que señala la necesidad de una organización administrativa especial.

Puede decirse, que el Poder Ejecutivo al absorber -- gradualmente dentro de su organización a los departamen- tos administrativos, éstos fueron substituídos por los organismos descentralizados, quiénes esporádicamente -- fueron apareciendo como parte de la organización admi-- nistrativa. Empero es importante apuntar que nuestra -- constitución no autorizaba expresamente la creación de organismos descentralizados, pero si es cierto ésto, i- gualmente es cierto que su existencia se apoya en la in- terpretación de los preceptos constitucionales, siguién- do el principio de las facultades implícitas que tiene- el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, como argu- mentan los partidarios de éste criterio.

Hemos señalado ya, que la Constitución no autoriza- ba o contemplaba expresamente la creación de organismos descentralizados, en la misma forma señalamos que la -- existencia de ellos, se apoya en la interpretación de --

los preceptos constitucionales siguiendo el principio - de las facultades implícitas que tiene el Congreso y el Ejecutivo. Este criterio se apoya en los siguientes argumentos que sostienen sus partidarios.

Dadas las limitaciones que imponían los artículos - 90 y 92 Constitucionales al Poder Ejecutivo para una me jor y eficaz realización de determinadas actividades de interés general que requerían de medios especiales para su prestación, y, ante la imposibilidad de realizarla - con los medios que le pone a su alcance, es con apoyo - en lo establecido en el artículo 89 frac. I de la Constitución, que dispone "el Presidente Promulgará y ejecu tará las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta obser--vancia." 47, y remitiéndose al artículo 73 en que están señaladas las facultades del Congreso donde fundan el - principio de las facultades implícitas de dichos Poderes, interpretándose que no sólo el Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre las materias que se enumeran en dicho artículo, sino también para crear los órganos que deben ejecutar y dar cumplimiento a esas --leyes. Esta interpretación se apoya además en la frac. XXX del artículo 73, fracción que fué adicionada, por - decreto del 13 de octubre de 1942. D. O. 24 de octubre- del mismo año, en vigor desde el primero de noviembre -

47. Constitución Política 1917. Artículo 89 Frac. I

siguiente, y que dice, ... "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión" 48.

Conforme a este criterio, es en el artículo 73 Constitucional y fracciones, donde se localiza los campos de la actividad estatal en la cuál actúan los organismos descentralizados, creados con base en la interpretación que sobre las facultades implícitas del Congreso y del Ejecutivo, hemos señalado. Así y a continuación haremos mención a algunas de las facultades que el Congreso tiene de legislar en toda la República sobre las siguientes materias: Hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123;...

Es en esta fracción X, en su parte relativa y en los términos del artículo 28 Constitucional, es donde algunos tratadistas fundamentaban la única institución descentralizada, que derivaba directamente de nuestra Ley Suprema, siéndo ésta el Banco de México.

Ahora bien, para dar cumplimiento y eficaz realización a las leyes que se expidan para normar todas las

48 Constitución Política 1917 Artículo 73 Frac.XXX (adicionada por Decreto del 13 de Oct. de 1942. D.O. F. 24 de Octubre de 1942.)

materias a que nos hemos referido y para su debida ejecución, era necesario la creación de los órganos adecuados que deban dar cumplimiento a las mismas.

Nuestra Constitución no mencionaba expresamente a los organismos administrativos descentralizados, salvo en la fracción XXXI del artículo 123 de su apartado A, adicionado por el Decreto del 5 de noviembre de 1942, adición publicada en el Diario Oficial del 18 de noviembre del mismo año, que dice,..."es de competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal".⁴⁹

Se creó que esta fracción XXXI se adicionó para resolver los problemas que creaban los organismos administrativos descentralizados en materia de trabajo, a quedar al margen de las Leyes del Trabajo, incluyéndose en una forma forzada dentro de su texto a las empresas descentralizadas, obedeciendo ésta disposición constitucional a la solución de los problemas que los organismos descentralizados originaban en materia de trabajo y con esto, no se quiere decir que sea la fundamentación constitucional de tales organismos.

Por otra parte, atendiendo al principio contenido en el artículo 124 de nuestra Constitución, referente a

49 Constitución Política 1917. Artículo 123, Apartado A Fracción XXXI (Adicionada por Decreto de 5 de Noviembre de 1942. D.O.F. 18 de Noviembre de 1942.)

las facultades expresadas y limitadas que rigen en nuestra Carta Magna, nos encontramos con el hecho de que el principio de que las facultades implícitas del Congreso y del Ejecutivo no es aplicable para la fundamentación legal de los organismos descentralizados, de donde se desprende que a la organización descentralizada se le tachara de inconstitucional, por no tener su apoyo legal en la Ley Suprema.

Sin embargo, es mediante reforma del artículo 90 -- Constitucional que se disipa o subsana su inconstitucionalidad, ya que se reconoce en una forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de los organismos descentralizados. El artículo 90 reformado establece que el poder ejecutivo tiene dos administraciones: la centralizada y la paraestatal, que operarán conforme a la ley orgánica que expida el Poder Legislativo, la que distribuirá los negocios de orden administrativo que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales - organismos descentralizados y empresas de participación estatal- y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; aclarando que serán las leyes las que determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Esta norma está referida a la Administración Pública, término que en el contexto de este artículo se rela

ciona con el campo de acción del Poder Ejecutivo Federal, que a este respecto determina que será centralizada, es decir, que la sede de los altos funcionarios de la Administración Pública y las Secretarías de Estado, deben estar en el mismo lugar que se ha asignado a los Poderes Federales. Asimismo, podrá ser paraestatal, lo que significa que está prevista la creación de entidades que no sean Secretarías de Estado, con el objeto de auxiliar a la Administración en el desempeño de sus funciones y tareas. Estos organismos pueden ser descentralizados o de participación estatal, avocados a la realización de objetivos tanto de carácter económico como administrativo.

Para la reglamentación de esta compleja Administración Pública, la propia Constitución delegó organización y funcionamiento a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Del ejercicio del Poder Ejecutivo, como se puede apreciar, derivan todas las materias comprendidas en el artículo 89 Constitucional, las que requieren para su debida atención de un complejo sistema administrativo que implica la creación de Secretarías de Estado, destinadas al conocimiento de determinadas materias, de Departamentos Administrativos y Organismos Descentralizados y de Participación Estatal, que coadyuvan al buen manejo de los asuntos propios del Ejecutivo Federal.

Nuestra cada día más compleja sociedad requiere de mecanismos perfeccionados para estar en posibilidad de

atender los asuntos y los intereses de todos los residentes del país Mexicano.

Es por esto que la actual Administración Pública representa una de las más grandes agrupaciones administrativas del país. Su dimensión va en la misma proporción de los servicios que es necesario brindar a todos los mexicanos.

3.- Por otra parte, el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las Secretarías de Estado, quienes serán sus más inmediatos colaboradores, pudiéndoles remover libremente de sus cargos. - Esto se denomina igualmente Secretarios de Estado o de Despacho como los designa nuestra Constitución. El número de estos Secretarios y sus atribuciones están contemplados en la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que regula las facultades y obligaciones de dichos funcionarios, así como las de los demás que integran la totalidad de la Administración Pública. Esta le fué emitida el 29 de diciembre - 1976 y abroga a la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

De lo antes expuesto se desprende, que el Presidente tiene para el desempeño de sus facultades y cumplimiento de sus obligaciones a dos administraciones: administración centralizada, activa o directa, formada por las Secretarías y Departamentos Administrativos, y a la administración paraestatal, autárquica o delegada, for-

mada por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Hasta 1971 nuestra Constitución sólo hacía mención de la existencia de la administración autárquica o delegada en la fracción XXXI del apartado A del artículo -- 123, ya apuntado. Mediante reforma introducida ese año al artículo 90, que se extiende en 1978 al artículo 93, se incorporó, en el Capítulo del Poder Ejecutivo, la -- existencia de tal administración.

Así el paso más importante en materia de desconcentración administrativa se realizó al aprobarse como ya dijimos la "Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal" de D.O.F., del 29 de diciembre de 1976, cuyo - artículo 17, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 17. 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".50

Los nuevos reglamentos interiores de las Secretarías de Estado publicados, reglamentan la materia de la - desconcentración administrativa.

50 L. O. A. P. F. Artículo 17 (D. O. F. del 29 de Di
ciembre de 1976.)

Por ejemplo, diversos Decretos y Acuerdos se han iniciado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo que se refiere al proceso de desconcentración en materia fiscal. La terminología en estos Decretos aún es imprecisa, ya que se mezclan conceptos diversos como descentralización, delegación y desconcentración.

Decreto del 3 de mayo de 1972, que crea la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa.

Decreto del 20 de junio de 1973, que crea la Comisión de Administración Fiscal Regional.

Decreto del 30 de junio de 1975, por el que se delegan facultades a organismos de la S.H.C.P.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 23 de mayo de 1977.

Acuerdo del 19 de septiembre de 1977, por el que se delegan facultades en los funcionarios de las unidades administrativas de la S.H.C.P.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 31 de diciembre de 1979.

Acuerdo del 23 de enero de 1980, por el que se delegan facultades en favor de las unidades administrativas regionales de la S.H.C.P.

Acuerdo del 20 de julio de 1981, por el que se delegan facultades en los funcionarios de la S.H.C.P.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 26 de agosto de 1983.

Acuerdo del 12 de julio de 1984, por el que se delegan facultades a los servidores públicos de la S.H.C.P.

Acuerdo del 17 de abril de 1985, por el que se delegan diversas facultades en materia fiscal a los C. Tesorero, Procurador Fiscal, Subtesorero de fiscalización y en los Subprocuradores del Departamento del D.F.

Acuerdo del 25 de septiembre de 1985, por el que se modifica el diverso que delega facultades en los funcionarios de la S.H.C.P.

Acuerdo del 4 de octubre de 1985, por el que se delegan facultades a servidores públicos de diversas unidades administrativas de la subsecretaría de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Acuerdo del 18 de agosto de 1987, por el que se delegan facultades a las administraciones regionales de la Oficialía Mayor de la S.H.C.P.

4.- Ley de Justicia Fiscal.

Con la Ley de Justicia Fiscal del 27 de Agosto de 1936, se transformó radicalmente el contencioso administrativo en México, pues tanto en su exposición de motivos, como en el articulado de la misma, "se abandona -- por inconveniente una mera posibilidad de intervención de la autoridad Judicial"⁵¹ en los actos administrativos. Esta Ley fue expedida por el Ejecutivo Federal en virtud de las facultades extraordinarias que el legislador le confirió en el Decreto de 30 de diciembre de 1935 para organizar los servicios hacendarios.

Por lo que se refiere al artículo 1º de dicha ley, disponía que el Tribunal Fiscal de la Federación estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero que no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder; y que dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

El artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal, disponía que el Tribunal Fiscal de la Federación, se compondría de Quince Magistrados cada una; que tendría un presidente electo o reelecto cada año; que dicho presiden-

⁵¹ Dolores Heduan Virues, "Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, 1961. ob.cit. pág. 49.

te lo sería así mismo de la Sala Superior, que sería su plido en faltas temporales no excedentes de quince días por los Presidentes de las demás Salas en orden numérico; que en caso de faltas por más tiempo, se elegiría un Presidente sustituto; y que los Presidentes de Sala serían también electos o reelectos cada año.

Esto en cuanto a lo que nos concierne del articulado de la mencionada ley, ya que como podemos darnos cuenta al momento de instituirse el Tribunal Fiscal únicamente se integraba con quince Magistrados, más un Presidente los cuáles se encargaban de dar solución a los conflictos que surgían entre los organismos administrativos y los particulares.

Otros conceptos rectores de la nueva institución se precisaron en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, por el ejecutivo de la Unión, para la organización de los servicios hacendarios; resumiendo a continuación en los que consideramos más interesante en relación a nuestro tema.

1.- "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos." 52

2.- "El Tribunal Fiscal de la Federación no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de la que integra ese poder, será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida." 53

"Se considera retenida la justicia administrativa, cuando los órganos jurisdiccionales que tienen competencia para administrarla, tienen una dependencia estrecha con la autoridad de la que emanan los acuerdos que en juicio y ante esos mismos órganos impugnarse: por el contrario justicia delegada administrativa existe cuando la autoridad administrativa que dicta la resolución, entrega, a consecuencia de una delegación derivada de la ley, la facultad decisoria a un órgano autónomo desvinculado de la administración pública y tan sólo ligado con ella por el aspecto formal que consiste en que tanto la autoridad de que emana el acto como la autoridad encargada de fallar el juicio dependen del Poder Ejecutivo; así pues, existe justicia delegada cuando el órgano administrativo tiene una plena autonomía para fallar sin intervención de los órganos de la administración activa." 54

3.- "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención algu

53 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

54 Alfonso Cortina Gutiérrez, "Ciencia Financiera y Derecho Tributario", 1981 1er. Ed. ob.cit. pág. 178.

na en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal, Se consagra así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una - justicia administrativa". 55

"Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, - servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente numera el estatuto de los respectivos establecimientos. El Presidente de la República y los Secretarios de estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto que el - Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala - la teoría del derecho administrativo ni, consecuentemente, que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para demostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación - ejerce, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que - correspondían al Poder Ejecutivo". 56

55 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

56 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

4.-"La autonomía del Tribunal debe complementarse con garantía para los Magistrados que lo integran, para tal efecto, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. Dentro de estas ideas se establece la ratificación del senado, tanto para el nombramiento como para la remoción de los Magistrados, invocándose la fracción II del artículo 75 Constitucional que habla de los altos empleados de hacienda. Es correcta la cita, por que la constitución no habla de "altos empleados de la Secretaría de Hacienda", y es indudable que los magistrados serán altos empleados de Hacienda, - si bién no de la administración activa, sino del órgano de Justicia Fiscal". 57

5.-"Para la división del trabajo se ha propuesto organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se ha establecido que el pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las Salas - pronuncien fallos divergentes". 58

6.-"El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido -

57. Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

58. Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte." 59

7.- "Para terminar, quisiere el ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, al promulgar esta Ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la Justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del Tribunal." 50

5.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938 derogó a la Ley de Justicia Fiscal, pasando ésta a ser con modificaciones de no gran trascendencia,

59 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

60 Ley de Justicia Fiscal. Exposición de Motivos.

al título cuarto de los siete en que quedó dividido dicho Código.

En efecto, dos decretos del Congreso de la Unión, - uno de enero de 1929 y otro de febrero de 1930, habían conferido al Ejecutivo Federal facultades para expedir un Código que coordinara y sistematizara disposiciones en materia tributaria federal; un anteproyecto formulado con ese propósito, quedó pendiente de discusión y -- trámite, y el 30 de diciembre de 1938, el mismo congreso expidió el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial del siguiente día, osea, el 31 de diciembre, y que entró a regir el 1.º de enero de 1939, dividido en siete Títulos.

El Título cuarto de dicho Código contenía las disposiciones relativas a la fase contenciosa, esencialmente coincidentes con las de la abrogada Ley de Justicia Fiscal, en cuanto a la composición y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación así como a la sustanciación de los juicios ventilables ante él.

En efecto el artículo 147 del Código mencionado disponía, que el Tribunal Fiscal se compondría de quince - Magistrados y funcionaria en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una, que tendría un presidente - designado cada año; que dicho Presidente lo sería asimismo de la Sala de la que formara parte, estas normas - estuvieron en vigor hasta el 31 de diciembre de 1946, pues a partir del 1.º de enero de 1947 tomándose en - cuenta la incorporación a la competencia del Tribunal,

de las contiendas Fiscales originadas en el ámbito del Distrito Federal, se aumentó a siete el número de Salas y a veintiuno el de Magistrados; y desde el 10. de enero de 1962, el primer párrafo del Artículo 147 quedó -- nuevamente reformado para disponer que el Tribunal Fiscal de la Federación, se compondría de veintidos Magistrados., de los cuales, el designado para Presidente, -- no integraría Sala salvo para suplir a los demás Magistrados en faltas temporales no excedente de un mes.

Este primer Código Fiscal de la Federación admitía expresamente en lo sustantivo, la supletoriedad del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; y en lo adjetivo, la del Código Federal de Procedimientos Civiles. Le fueron conexas, como a la -- Ley de Justicia Fiscal, todas las leyes rectoras de la percepción de ingresos destinados al Erario Federal.

Más sin embargo, en el año de 1966 se promulga un -- segundo Código Fiscal de la Federación, con el objeto -- de separar del Código en cuestión, los preceptos relativos a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de ser más explícitos a continuación, transcribiremos la Exposición de Motivos en la -- que el Presidente de la República sometió a la Cámara -- de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de un nuevo Código Fiscal de la Federación, aprobado el 29 de diciembre de 1966 para entrar en vigor el 10. de abril de 1967, en ésta Exposición se justifica la necesi

dad de la creación de dicho Código y que expresa en lo que nos interesa lo siguiente:

...."En el plazo de más de un cuarto de siglo transcurrido desde que el Código Fiscal se expidió, hasta la fecha, las condiciones económicas y sociales del país - han sufrido profundos cambios.... la legislación Fiscal especialmente en los últimos años, ha sido objeto de importantes modificaciones, para modernizarla y adaptarla a la actual situación económica y social de México.- la elaboración jurisprudencial en el período de vigencia - del Código tanto de la Suprema Corte de Justicia como - del Tribunal Fiscal, ha sido abundante y de gran interés en las relaciones fiscales.- Por todo ello, el Ejecutivo Federal ha considerado indispensable efectuar una revisión lo más completa y profunda.... y elaborar un nuevo Código Fiscal.... teniendo en cuenta la amplia experiencia obtenida y las nuevas orientaciones sobre política fiscal." 61 ... Desde el punto de vista técnico y por lo que se refiere al método... se ha procurado mejorar la estructura del ordenamiento y hacer los agrupamientos más adecuados... Se ha considerado procedente - eliminar del Código los preceptos relativos a la organización del Tribunal Fiscal, porque se considera que deben ser materia de una ley especial susceptible de modificar de acuerdo con la evolución de la competencia -

61 Exposición de Motivos. Código Fiscal de la F. 1967.

y funcionamiento del mismo Tribunal según lo vaya requiriendo la marcha de la administración pública." 62

Es en este momento cuando la estructura, funcionamiento y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación son segregadas del Código Fiscal y son trasladadas a la nueva ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

Esto en cuanto a lo que nos concierne, ya que el desarrollo de ésta tesis se basa en la estructura y competencia del Tribunal Fiscal, que más adelante abordaremos.

El Código a que hemos hecho referencia quedó comprendido de sólo cuatro Títulos con el siguiente contenido:

Primero.- Disposiciones generales en cuyos términos los impuestos, derechos y aprovechamientos quedan regulados por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por el Código y supletoriamente por el derecho común, - en tanto que los productos lo que dan por esas disposiciones o por lo que en su caso, prevengan contratos y - concesiones; son requisitos de vigencia de leyes y demás disposiciones generales en materia fiscal, su previa publicación y su refrendo por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; compete a los tribunales judiciales de la Federación decidir conflictos entre el Fis

62 Exposición de Motivos. Código Fiscal de la F. 1967.

co federal y los Fiscos locales, conforme a ciertas reglas; las normas de Derecho tributario que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones son de aplicación estricta; las obligaciones y los créditos fiscales pueden garantizarse con depósito de dinero, prenda o hipoteca, fianza de compañía autorizada, - secuestro administrativo u obligación solidaria asumida por un tercero; y tal garantía podrá dispensarse en caso de notoria y amplia solvencia o de suficiente capacidad económica.

Segundo.- Disposiciones sustantivas sobre sujetos, - nacimiento y extinción de créditos fiscales, infracciones, delitos y sanciones.

Tercero.- Procedimiento administrativo comprendiendo atribuciones de las autoridades, derechos y obligaciones de los sujetos, trámite, ejecución, secuestro, - remate, suspensión de la ejecución, recursos administrativos y procedimientos relacionados con la extinción de créditos fiscales.

Cuarto.- Procedimiento contencioso, subdividido así:
Capítulo I .- Disposiciones generales.

Capítulo II.- Procedimientos:

Sección I.- Disposiciones preliminares.

Sección II.-Notificaciones y Términos.

Sección III.-Impedimentos, excusas y recusaciones.

Sección IV.-Casos de improcedencia y sobreseimiento.

Sección V.- Demanda.

Sección VI.- Contestación.

Sección VII.-Incidentes.

Sección VIII.-Pruebas.

Sección IX.- Audiencia.

Sección X.- Sentencia.

Capítulo III.-Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la--
Federación.

Capítulo IV.- Recursos

Sección I.- Reclamación.

Sección II.-Quejas.

Sección III.-Revisión.

Capítulo V.- Excitativa de Justicia.

Sin embargo, el 30 de diciembre del año de 1981 se promulga un tercer Código Fiscal, que entró en vigor el 1o. de enero del año de 1983, excepción hecha del Título VI, del procedimiento contencioso Administrativo, -- que inició su vigencia el 1o. de abril de 1983, y siendo el que actualmente nos rige. Dicho Código quedó comprendido de seis títulos con el siguiente contenido:

Título I.- Disposiciones generales.

Título II.-De los derechos y obligaciones de los contri**bu**yentes.

Título III.-De las facultades de las autoridades Fiscales.

Título IV.- De las Infracciones y delitos fiscales.

Capítulo I.- De las infracciones.

Capítulo II.-De los delitos fiscales.

Título V.- De los Procedimientos Administrativos.

Capítulo I.- De los Recursos Administrativos.

Sección I.- Disposiciones generales.

Sección II.-Del recurso de revocación.

Sección III.-Del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Sección IV.- Del recurso de nulidad de notificaciones.

Sección V.- Del trámite y resolución de los recursos.

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

Capítulo III.- Del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Sección I.- Disposiciones generales.

Sección II.-Del embargo.

Sección III.-De la intervención.

Sección IV.- Del remate.

Título VI.- Del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Capítulo II.-De la improcedencia y del sobreseimiento.

Capítulo III.-De los impedimentos y excusas.

Capítulo IV.- De la demanda.

Capítulo V.- De la contestación.

Capítulo VI.- De los incidentes.

Capítulo VII.- De las pruebas.

Capítulo VIII.-Del cierre de la instrucción.

Capítulo IX.- De la Sentencia.

Capítulo X.- De los Recursos

Sección I.- De la reclamación

Sección II.- De la queja.

Sección III.- De la revisión.

Sección IV.- De la revisión fiscal.

Capítulo XI.- De la notificaciones del cómputo de los -
términos.

Capítulo XII.- De la Jurisprudencia.

Artículos Transitorios.

Este último Código ha sufrido varias reformas en el transcurso de su existencia, y recientemente y a manera de dato, por Decreto del 31 de diciembre de 1986 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones Fiscales.

6.- LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La estructura, competencia y funcionamiento del --- Tribunal Fiscal fueron posteriormente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal (D. O. F. de 19 de enero de 1967), que entró en vigor el 10. de abril del mismo año y que fué separada del Código Fiscal donde anteriormente se incluía. Apuntando que los primeros doce artículos de la Ley de Justicia Fiscal fueron trasladados al Código Fiscal de la Federación de 1939, bajo el mismo rubro de "Disposiciones Generales", y éstas segregadas del código de 1967 para llevarse a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967. Tal separa--

ción obedeció como ya dijimos, a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación a medida que lo fuera requiriendo la marcha de la Administración Pública.

En efecto, el artículo 10. de la Ley de Justicia Fiscal y el 146 del Código de 1939, declaraba que el Tribunal tendría las facultades que una y otro le otorgaban; y que dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero sería independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa. En cambio, el artículo 10. de la Ley Orgánica declaraba que es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que ésta Ley establece.

Ahora, el artículo 20. de la Ley de Justicia Fiscal disponía que el Tribunal Fiscal de la Federación se compondría de quince Magistrados y funcionaría en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una; que tendría a un Presidente designado cada año; que dicho presidente lo sería asimismo de la Sala de la que formara parte. Todas estas normas se reiteraron en el artículo 147 del Código Fiscal de la Federación de 1939, tal como estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1946, pues a partir del 10. de enero de 1947, tomándose en cuenta la incorporación a la competencia del Tribunal, de las contiendas fiscales originadas en el ámbito del Distrito Federal, se aumentó a siete el número de Salas, y a veintiuno el de Magistrados; y desde el 10. de enero de

1962, el primer párrafo del artículo 147 quedó nuevamente reformado para disponer que el Tribunal Fiscal de la Federación se compondría de veintidos Magistrados, de los cuáles, el electo o reelecto Presidente, no integraría Sala salvo para suplir a los demás Magistrados en faltas temporales no excedentes de un mes.

En la Ley Orgánica del Tribunal en su artículo 2o. estableció que el Tribunal se compondría de veintidos magistrados y actuará en Pleno o en Salas.

La Ley Orgánica de dicho Tribunal constaba de siete capítulos, a saber: I.-Disposiciones generales. II.-Integración del Tribunal. III.-Pleno. IV.- Presidente. V.-Salas. VI.-Secretarios y Actuarios. VII.-Vacaciones y Guardias.

A esa ley vino a substituir la de 27 de diciembre de 1977 (D. O. F. de febrero 2 de 1978) que entraría en vigor 180 días después de su publicación o sea el 1o. de agosto de 1978.

En su artículo 1o. declara que "el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta Ley establece" y de acuerdo con su artículo 2o. se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales con nueve Magistrados - la primera y tres cada una de las segundas.

La exposición de motivos de la Iniciativa de la nueva Ley expresa que la estructura del Tribunal Fiscal "no puede permanecer inalterable frente al avance de 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." 63

Vienen a asegurar la independencia del Tribunal -- frente a la Administración activa las normas adoptadas en la Ley como garantías para los magistrados que la integran.

De acuerdo con el mismo artículo 2o. los magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, de la Comisión Permanente.

De esta manera se ha pensado que al sujetar sus nombramientos a la aprobación del Senado, los Magistrados del Tribunal se sentirán con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión.

63 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. Exposición de Motivos.

En el mismo precepto se establece los magistrados - durarán en su cargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a la competencia de la Sala Superior el artículo 15 dispone: "Es competencia de la Sala Superior fijar la jurisprudencia del Tribunal; de resolver los recursos en contra de resoluciones de las Salas Regionales; de conocer de las Excitativas de Justicia; de calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados; de resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales; de establecer las reglas para la distribución de asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial así como entre magistrados instructores y ponentes; de designar el Presidente del Tribunal Fiscal que lo será también de la Sala Superior; de señalar la sede de las Salas Regionales; de fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales; de nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al actuario de la Sala Superior; de proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal; de expedir el reglamento interior de éste etc. etc.

La nueva Ley modifica la integración del Tribunal Fiscal de la Federación disponiendo que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales - compuestas por nueve magistrados la primera, por tres -

cada una de las segundas. Al mismo tiempo y por ley de la misma fecha se modificaron las disposiciones del Código Fiscal para adaptarlas a las modificaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando ésta entre en vigor.

Las salas Regionales estarán integradas por tres magistrados cada una y para el efecto el territorio nacional se divide en las siguientes regiones: I.- del Noroeste; II.- del Norte-Centro; III.- del Noreste; IV.-del Occidente; V.- del Centro; VI.- de Hidalgo-México; VII. del Golfo-Centro; VIII.- del Pacífico-Centro; IX.- del Sureste; X.- Peninsular y XI.- Metropolitana. Se establece que en cada una de las regiones habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana cuya jurisdicción es el Distrito Federal y en la que habrá tres Salas Regionales (Arts. 20, 21 y 22)

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas: I.- Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijan en cantidad líquida o 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 infracciones a normas administrativas federales; IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal a que se refieren las anteriores; V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército, Fuerza-

Aérea y Armada Nacional; VI.- Las que dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al - ISSSTE; VII.- La que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; VIII La que constituyan responsabilidades, por actos no delictuosos contra funcionarios o empleados de la Federación y IX.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal (Art. 23)

Para los efectos del precepto anterior se considerarán definitivas las resoluciones cuando no admitan recurso administrativo o cuándo la interposición de éste sea optativo para el afectado.

Igualmente se atribuye 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 (artículo 25).

"El contencioso que conoce el tribunal se ha estructurado dentro de los lineamientos de un proceso subjetivo de legalidad, ya que la reclamación del particular - que promueve el juicio sólo es procedente si constituye el ejercicio del derecho a la legalidad que es un derecho subjetivo." 64

64 Gabino Fraga, "Derecho Administrativo" 23^a ed. 1984. ob. cit. pág. 462.

En la actualidad la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se integra de cinco capítulos a saber:

Capítulo I.- De la integración del Tribunal.

Capítulo II.- De la Sala Superior.

Capítulo III.- Del Presidente.

Capítulo IV.- De las Salas Regionales.

Capítulo V.- Del Secretario de Acuerdos, Oficialía Mayor, Secretarías, Actuarios y Peritos.

C A P I T U L O I I I

DESCENTRALIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y SUS REPERCUSIONES.

1.-Origen y creación del Tribunal Fiscal de la Federación. 2.-Naturaleza jurídica, objeto y finalidad. 3.-La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa. A) La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. B) Estrategia de implantación de la desconcentración administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 4.-Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación. A) Estructura. B) Competencia. C) Procedimiento. 5.-La descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a su integración. A) Razones del cambio de estructura, adoptando una organización desconcentrada. B) Funcionamiento de las Salas Regionales, la lentitud de los procesos y el rezago. D) Convenientes e Inconvenientes de la Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación. - 7.-Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 8.-Conclusiones.

1.- ORIGEN Y CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Ninguna de las constituciones anteriores a la actual y ni siquiera ésta en su contenido original, contemplaron de una manera franca la posibilidad de la existencia de un órgano jurisdiccional que dirimiera controversias entre particulares y autoridades administrativas, que estuviera colocado fuera del Poder Judicial, - debido al rígido principio de la división de poderes; sin embargo, existía la inquietud del contencioso administrativo, toda vez que se advertía la existencia de controversias que no encuadraban ni en las civiles ni en las penales previstas por la ley, y que, en consecuencia, requerían de una jurisdicción propia. Muestras de tal inquietud las tenemos, entre otras, en los Tribunales de Hacienda, creados por una de las siete Leyes Constitucionales de 1836 como órgano del Poder Judicial de la República, o bien, en la Constitución Mexicana, - cuya creación tuvo lugar en 1824, pero que no fué sino hasta 1853, año en que fué restablecida, cuando tuvo, - además de sus facultades originales de consulta, asesoría y dictamen, facultades jurisdiccionales, igualmente, podemos observar tal inquietud en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, mejor conocida como la Ley Lares, promulgada durante el Gobierno de Santa Anna.

Con la Promulgación de la Constitución de 1857, que

consagró categóricamente la división de poderes, desoyó cualquier vestigio de jurisdicción especial para lo contencioso administrativo, quedando dicha jurisdicción en la esfera de la competencia de los tribunales - por medio del juicio de amparo. Sobre este problema, - Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía que era anticonstitucional la existencia de tribunales administrativos porque se violaba la división de poderes que recogía la Constitución de 1857, ya que al haber tribunales administrativos, se reunían dos poderes, el ejecutivo y el judicial, en materia administrativa, en una sola persona. En igual sentido que la de 1857 se pronunció la Constitución de 1917 en su forma original, ya que en el artículo 104 sólo contemplaba controversias de orden civil y criminal.

No obstante lo anterior existían diversas instancias de inconformidad en contra de los actos de la hacienda pública e, incluso, en 1929 la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó su jurisprudencia y sentó una nueva en el sentido de que el juicio de amparo era improcedente si antes no se agotaban los recursos ordinarios de defensa.

En este ambiente y ante estas circunstancias, se integró una comisión para la redacción de una ley, que creara un Tribunal Administrativo para depurar los actos de la administración.

En efecto la idea de creación de el Tribunal Fiscal

se originó, cuando era Secretario de Hacienda y Crédito Público el Lic. Narciso Bassols (1934.1935), siendo - su Secretario particular Alfonso Cortina Gutiérrez. En esa época Antonio Carrillo Flores era jefe del Departamento Jurídico; y debido a la proximidad que tenía con el Secretario Bassols, surgió la idea de proponerle el estudio de un nuevo Tribunal que tuviera como objeto re solver las contiendas entre particulares y la administración pública en materia exclusivamente tributaria; - se le sugirió al Secretario Bassols, la creación de este Tribunal y para ese efecto él designó una comisión - de tres personas, a los Licenciados: Antonio Carrillo - Flores, Manuel Sánchez Cuén y Alfonso Cortina Gutiérrez.

A mediados de junio de 1935, afloró el conflicto político entre el General Elías Calles y el Presidente Lázaro Cárdenas, conflicto que determinó la renuncia del Maestro Narciso Bassols como Secretario de Hacienda. De signábase para sustituirlo a Don Eduardo Suárez, quién quedó satisfecho con la redacción de la Ley, en cuanto a que se había tomado en cuenta la literatura extranjera sobre lo contencioso administrativo y particularmente en materia fiscal. En 1936 se tuvo listo un proyecto para que si el Congreso lo aprobaba se promulgara.

Realmente el Tribunal Fiscal tuvo un origen claramente francés; aunque se respetó la estructura Constitucional de México. Se estudió el desarrollo en Francia del Contencioso Administrativo, podemos decir que se es

tuvo muy influenciado por este sistema de jurisdicción-administrativa, aún cuando naturalmente no fué adoptado literalmente ni copiado a la letra, sino ajustado a la organización constitucional de nuestro país y ajustado-también a las realidades prácticas.

El 26 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal y entró en vigor esta Ley el día de enero de 1937.

Y el principal problema que se planteó, fué el de la constitucionalidad de este Tribunal y que al respecto nos dice Don Antonio Carrillo Flores; "El problema de constitucionalidad se planteaba porque la tradición-liberal mexicana, no la conservadora, enfatizando en figuras del siglo pasado, como la de Don Ignacio Vallarta y Don Teodosio Lares, el cual impugnaba por el sistema-francés a diferencia de Vallarta que luchaba por el sistema americano". 65.

La Ley de lo Contencioso Administrativo de Teodosio Lares se promulgó durante el régimen de Santa Anna. Tal vez por este antecedente, tal vez porque efectivamente-nuestra estructura constitucional del año de 1924, está construída, no copiada, bajo una fuerte inspiración norteamericana; se aceptó que las contiendas entre los particulares y el estado, y específicamente con la adminis-

65. Antonio Carrillo Flores "El Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio", ob.cit. págs. 13 y 14. México 17 de Agosto 1966.

tración, se llevarán al Poder Judicial de la Federación aún cuando esto no fué claro en los primeros cuarenta años de la vigencia de la Constitución de 1857, ya que su vigencia fué inicialmente teórica, sin saber cuál se ría el camino.

En Estados Unidos la Constitución se apoyó en un co bagage jurisprudencial de tradiciones derivadas de lo que se llama el "Common Law", y que algunos lo han traducido como "Derecho Judicial Consuetudinario", lo que permitió el encausamiento de las funciones del Poder Judicial. En México, nuestra Constitución de 1857, como antes la de 1824, incorporó textos muy similares a los norteamericanos, pero a los que faltaba por completo sustento de aquella rica tradición, aún cuando en el régimen colonial se encontraba en el Tribunal Superior de Hacienda. Pero en fín, no se sabía, al entrar en vigor la Constitución de 1857, no se había delineado aún un camino de defensa de los derechos particulares e individuales. No existía el juicio de amparo; nace en el Acta de Reforma pero en una forma embrionaria. Hay un proyecto de Ley de Amparo de otro notable jurista del tiempo, Urbano Fonseca que tiene la previsión de decir, "Los negocios contenciosos administrativos se regirán por una ley especial". El proy^ecto de Urbano Fonseca, no se estableció; el juicio de amparo nace en las primeras leyes, las de Juárez del año de 1861, y no se identificaba entonces como una categoría especial el contencioso administrativo, que entra dentro de todas las po

sibles controversias del particular y del estado.

Hasta el año de 1936 en que se dicta la Ley de Justicia Fiscal los procedimientos de oposición estaban de finidos en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (1910); que hablaba del Juicio Sumario de Oposición. El Juicio Sumario de Oposición se conservó en una ley posterior de 1932. Pero en realidad ese juicio sumario se olvidó, cayó en desuso, por que la Suprema Corte has ta el año de 1929, sostuvo el criterio de que un particular podía impugnar un acto de autoridad directamente por medio del Juicio de amparo independientemente de -- que hubiera otro recurso para atacar esta decisión, y -- el juicio administrativo, a pesar de todas sus vicisitudes, siempre ha conservado la virtud de ser un juicio -- sencillo, rápido; una demanda, una sola audiencia; hay una concentración del procedimiento; existe una suspensión, lo cuál es muy importante y los particulares se -- acostumbraron a ese sistema; sobre todo el foro, acostumbrados también los abogados a que el juicio de amparo les diese las defensas que ellos necesitaban ya que eran muy eficaces, porque en las sentencias de este juicio si una autoridad no cumple con una sentencia, la Suprema Corte puede destituir a la autoridad que incumpla con su obligación.

En el año de 1929 ocurre un cambio trascendental -- en esta materia; la Suprema Corte con motivo de los juicios agrarios, desentierro otro artículo muy olvidado,--

el Artículo décimo de la Ley Agraria de Luis Cabrera -- que prevenía que tratándose de dotaciones de tierras, -- los particulares inconformes tienen un año para reclamar ante la Justicia Federal esas decisiones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la jurisprudencia de que en todos los amparos en materia agraria primero y luego en todas las materias debía, como se dice en términos técnicos "sobreseerse", -- sin entrar al fondo del asunto cuando el particular tenía a su disposición otro recurso diferente para impugnar las decisiones administrativas. Este viejo juicio de oposición en materia fiscal, que existía por lo menos desde 1910, se encontró que era inconveniente, tanto para los particulares como para el Estado. Ya que dicho juicio se planteaba por un particular; obteniendo del Juez de Distrito la suspensión del juicio fiscal y éste a la vez notificaba al Agente del Ministerio Público, el cuál tenía tres días para contestar una demanda de la cuál no tenía el menor antecedente; porque todos los antecedentes estaban en la Secretaría de Hacienda, -- y por tal motivo se limitaban a negar la demanda con -- perjuicio para las dos partes; el Estado porque no recibía los ingresos y del particular porque quedaba en la incertidumbre, y además tenía que pagar fianzas o cauciones.

Por otra parte, es cierto que el proyecto tuvo mucha inspiración en el Consejo de Estado francés, uno de los tribunales administrativos de mayor jerarquía en el

mundo, pero también se aprovechó la experiencia del juicio de amparo mexicano, que es, como tantas cosas nuestras, una obra de mestizaje, de la tradición mexicana - del aparato y de las doctrinas europeas sobre lo contencioso.

Ahora bien, ¿Porqué no era inconstitucional a juicio de los redactores el Tribunal Fiscal?, la Suprema Corte había declarado en 1929, que no se puede acudir al amparo si hay un recurso previo obligatorio. Consecuentemente podía establecerse un recurso, pero no había perjuicio para nadie que este recurso, en lugar de que se tramitara ante la misma autoridad que conocía del asunto, la que obviamente debía tener ya un juicio formado, pudiera llevarse ante un órgano independiente, siempre que la última palabra la dijera la Suprema Corte o los Tribunales federales a través del juicio de amparo. Hubo las dudas derivadas de la tesis de Vallarta, de la tradición mexicana y de una opinión adversa que - dió el Procurador General de la República, Don Silvestre Guerrero, y que detuvo por varios meses la promulgación de la Ley.

Por eso es que, aún cuando a la salida de Bassols, - en junio de 1935, y a la entrada de Suárez, se le entregó a éste un proyecto, y ante la opinión adversa del Procurador meditó mucho tiempo antes de finalmente convencerse, para crear un juicio ante un tribunal administrativo.

Así surgió la Ley de Justicia Fiscal promulgada por

el Presidente Lázaro Cárdenas el 27 de agosto de 1936, -- que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, y en cuya acuciosa Exposición de Motivos, partiendo del razonamiento de que la fracción I del Artículo 104 Constitucional "da un camino diverso del juicio de garantías -- que exige la existencia de una ley reglamentaria para -- que lo que se considera como una simple posibilidad -- constitucional, se traduzca en un procedimiento que -- efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales" 66.

Se llegó a la conclusión de que crear el Tribunal Fiscal de la Federación, "no significa otra cosa sino -- que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial". 67.

"Con la creación de dicho Tribunal, resurgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos -- como éste eran anticonstitucionales, toda vez que no es -- taban previstos por el Artículo 104 Constitucional de -- la Ley Fundamental mexicana. Sin embargo, por decreto -- del 16 de Diciembre de 1946, la Fracción I del menciona -- do artículo fué adicionada, con un segundo párrafo en -- el cuál se contemplan de una manera amplia los Tribuna-

66. Ley de Justicia Fiscal. Exposición de motivos.

67. Ley de Justicia Fiscal. Exposición de motivos.

les administrativos. A partir de entonces el problema ha quedado definitivamente resuelto" 68-

68. Raúl Rodríguez Lobato, "Derecho Fiscal". ob. cit. pág. 222. Ed. Harla, 1983.

2.- NATURALEZA JURIDICA, OBJETO Y FINALIDAD.

NATURALEZA JURIDICA.

Del análisis de las disposiciones constitucionales y legales que regulan el Tribunal Fiscal, así como de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se infieren, entre otras, las siguientes características:

El Tribunal Fiscal de la Federación está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Esta autonomía está garantizada para los magistrados que integran el Tribunal, de adoptar el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación, considerados sin embargo, aquellos, como "empleados superiores de Hacienda" y no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es indudable que los magistrados son empleados superiores de Hacienda, si bien no de la Administración Activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte, el exámen de los antecedentes del Constituyente de 1857, revela que el precepto fué incluido en nuestra Constitución con la mira de que los empleados superiores de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del Gobierno, con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva de dicho Gobierno, sino con asentamiento del Congreso; y es indudable que en el Tribunal Fiscal de la Federación, más que en ninguno de los cuerpos que directa o indirecta--

mente dependen de la Secretaría de Hacienda, se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza.

Formalmente es un órgano administrativo.- Esto en función de que es una institución autónoma situada en el marco del Poder Ejecutivo.

Materialmente es un órgano jurisdiccional.- La función que desempeña el Tribunal es de carácter jurisdiccional, pues conoce y decide controversias entre la administración fiscal y los contribuyentes.

Es un Tribunal de Justicia delegada.- A pesar de -- que éste órgano pertenece a la estructura del poder Ejecutivo tiene plena autonomía para actuar dentro de la -- jurisdicción que la Ley le delega.

Congregándose "así la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse de justicia administrativa". 69

Es un Tribunal de Anulación.- Las sentencias del -- Tribunal, salvo cuando mandan reponer el procedimiento, se limitan a declarar la nulidad o la validéz de los actos o procedimientos combatidos. Aunando a que carece de facultades para ejecutar sus resoluciones.

Es una institución de competencia limitada.- Ya que ésta no debe extenderse, salvo los casos señalados por la Ley.

OBJETO

El objeto del Tribunal Fiscal de la Federación, es determinar la legalidad de los actos de la administración en materia tributaria, a instancia del particular.

Esto en cuanto a que, no es admisible que el poder público pueda gozar de la enorme prerrogativa de escapar al régimen de las Leyes que gobiernan la comunidad política a que pertenece; por lo que sí en el ejercicio de su actividad administrativa falta a la observancia de las leyes y afecta un derecho o un legítimo interés de los administrados, debe por lo tanto el Tribunal dirimir el conflicto con el particular afectado e imponer el respeto a la norma violada.

No podría ser la administración misma, la que dirimiera el conflicto, pues la pretensión del particular no es una gracia solicitada con insistencia, sino un de recho que se exige o un amparo que la ley le acuerda.

En este sentido, expresa Sarria: "En nuestra organización institucional nada opta al contralor de la administración; antes por el contrario, ese contralor es una consecuencia necesaria del régimen institucional, cuya esencia consiste precisamente en la limitación del poder

y en la protección de los derechos individuales".70

Comprendiéndose así, que las autoridades sólo pueden obrar dentro de la órbita de sus atribuciones legales; - sus actos no son válidos, sino bajo esa condición; en - lo que excedieren carecen de fuerza, y en consecuencia, el Tribunal Fiscal debe pronunciar la nulidad de esos - actos, restableciendo la legalidad y protegiendo el de- recho vulnerado.

FINALIDAD

La finalidad de este órgano es darle al Gobierno - la posibilidad real de ser protegido contra los abusos- del poder, contra el autoritarismo y la arbitrariedad, - a través de un medio ordinario de control de la legali- dad de los actos administrativos, y a manera de un fil- tro de los actos ilegales de la Administración que agra- vian el patrimonio de los administrados o que afecten - patrimonios públicos.

El Tribunal Fiscal de la Federación debe de cumplir con una de sus grandes finalidades, la cuál es la depu- ración de la responsabilidad estatal por el funciona- - miento irregular o defectuoso de los servicios públicos y ello como una responsabilidad directa del estado y no subsidiaria de la responsabilidad del funcionario.

70 SARRIA, "Derecho Administrativo", 19, ob. cit.
pág. 48

3.- LA DELEGACION, LA DESCONCENTRACION Y LA COORDINACION ADMINISTRATIVA.

- A) La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- B) Estrategia de la implantación - de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Hacienda.

Para comprender el presente tema en exámen, es necesario estudiar primeramente los puntos antes mencionados.

A) La delegación, la desconcentración y la coordinación administrativa dentro de la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.

Así diremos, que para atenuar los inconvenientes de la centralización se recurrió a la delegación de facultades administrativas, a la desconcentración y a los -- convenios de coordinación con las entidades federativas.

El Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, repitiendo lo que se había establecido en la ley anterior de Secretarías de Estado en su artículo 16, previene que los Titulares de ellas y - de Los Departamentos Administrativos podrán delegar cualesquiera de sus funciones que no deban ser ejercidas - precisamente por dichos Titulares, en favor de los funcionarios que integran las propias dependencias, o de - los que establezcan los reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

En la misma ley separándola de la delegación anterior, se incorpora la figura de la desconcentración ad-

ministrativa declarando que "para la 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 dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso." Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el artículo 22 de la misma ley autoriza al Presidente de la República, para convenir con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, "satisfaciendo las formalidades legales en cada caso procedan", a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

Aún antes de la Ley Orgánica citada se registraron constantemente delegaciones de facultades de decisión y firma de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los Titulares de Secretarías y Departamentos de Estado, lo cuál ha contribuido a descargar de una buena parte de sus labores y ha permitido a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la Administración misma y consecuentemente en beneficio también de los administrados.

También la desconcentración fué practicada de mucho tiempo atrás como lo demuestran las Agencias regionales de diversas Secretarías de Estado.

De la misma manera por Decreto Presidencial de 23 -

de junio de 1973 se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dirección de Administración Federal Regional y "tanto mediante la celebración de -- convenios con las entidades federativas como con la -- creación de dependencias regionales" se ha preocupado a cercar la estructura administrativa al lugar mismo en -- que se generan los asuntos, con beneficio del despacho -- y del ciudadano a quién evita el trato de los mismos en -- la capital de la República. Con tal objeto se ha establecido en el centro de determinadas circunscripciones -- territoriales, Administraciones Fiscales Regionales con facultades en materia de impuestos sobre la renta, Im-- puesto al valor agregado, auditoría fiscal, en su caso -- aduanas, Tesorería de la Federación, etc.

B) ESTRATEGIA DE IMPLANTACION DE LA DESCONCENTRACION AD
MINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO-
PUBLICO.

Dentro del marco de reforma administrativa en la es tructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se han establecido las directrices fundamentales para -- lograr la modernización y remodelar todos los procedi-- mientos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, todo ello con el objetivo de convertir a ésta institu-- ción en una dependencia con niveles mayores de eficien-- cia, con procesos operativos cada día más ágiles y con-- tribuir así, dinámicamente en la planeación y en el de--

sarrollo económico y social que demanda nuestro país.

Una de las alternativas que se contempló para la introducción de cambios estructurales en nuestro sistema-tributario, es la de implementar un proceso de desconcentración de las atribuciones, funciones y trámites relacionados con la administración de los impuestos en todas sus fases.

Con esta directriz fundamental que se ha tomado como punto de partida, se diseñó la estrategia de este proceso de desconcentración con las siguientes etapas:

- a.- Formulación del programa de administración fiscal regional.
- b.- Elaboración de un esquema de regionalización del país de acuerdo a criterios económicos-fiscales.
- c.- Impulso a la política de coordinación con las entidades federativas.
- d.- Creación de los órganos para la ejecución del programa.
- e.- Implementación del proceso de delegación de facultades, cuyo ejercicio responda a las necesidades de los usuarios en cada región.
- f.- Definición del apoyo que los recursos de procesamiento de la información deben prestar al proceso de desconcentración de la administración tributaria.
- g.- Integración de los recursos humanos para la operación de las dependencias regionales.

a.- EL PROGRAMA DE ADMINISTRACION FISCAL REGIONAL.

La reestructuración de ciertas dependencias internas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la revisión de funciones similares que de 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: proceder a la reagrupación de esfuerzos para ser encaminados a objetivos muy precisos y delimitar 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.

Se estudiaron las soluciones que esta coyuntura ofrecía para definir los mecanismos al través de los cuáles 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 perfectamente viable de operar en forma complementaria a la política de coordinación con las entidades federativas, iniciada tiempo atrás por la Secretaría. Así el proceso de desconcentración, se enmarca en dos vías que en forma paralela se apoyan, una de ellas el programa de administración fiscal regional con sus órganos y funciones específicos, -

la otra, al través de los convenios de coordinación con las entidades federativas.

b.- ESQUEMA DE REGIONALIZACION.

Para determinar el ámbito geográfico en el cuál deberá operar la desconcentración de la administración tributaria, se elaboraron los estudios para analizar una serie de factores económicos-fiscales.

Al respecto, se tomaron en cuenta datos relacionados con el 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 incluir en cada una de estas regiones a entidades federativas completas.

Las regiones así determinadas son las siguientes:

CENTRO, que comprende los estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GOLFO CENTRO, que comprenden los estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz.

METROPOLITANA, con el Distrito Federal y los estados de Guerrero, Hidalgo, México y Morelos.

NORESTE, que comprende los estados de Nuevo León y Tamaulipas.

NOROESTE, incluye a los estados de Baja California,

Sinaloa, Sonora y Territorio de Baja California Sur.

NORTE CENTRO, con los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

OCCIDENTE, integrada por los estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

PENINSULAR, que comprende los estados de Campeche, Tabasco, Yucatán y el Territorio de Quintana Roo.

SURESTE, con los estados de Chiapas y Oaxaca.

c.- COORDINACION 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 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 podían establecer gravámenes sobre las mismas fuentes, excepto la imposición al comercio exterior reservada a la Federación y otros.

En la primera y segunda convenciones de este tipo, 1925 y 1932, se propusieron como objetivo fundamental el distribuir las fuentes de ingresos que en forma exclusiva deberían corresponder tanto a la Federación como a los Estados.

Independientemente de la influencia que estas convenciones ejercieron en la legislación fiscal federal,

no cumplieron cabalmente su objetivo principal de distribuir las fuentes de ingresos entre la federación y los estados; en efecto, con la reserva en firma exclusiva para la federación de un determinado número de impuestos, no se hizo reserva alguna en beneficio de los estados, que a través de diversas reformas constitucionales sólo vieron disminuído su campo impositivo.

La tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en el año de 1947, si bién no se propuso distribuir entre la federación y los estados las fuentes sujetas a gravamen por parte de cada uno de ellos en forma exclusiva, estableció un sistema de coordinación para garantizar la uniformidad y la coherencia de los sistemas tributarios de la federación con los de los estados.

En su primera etapa esta coordinación con las entidades federativas se realizó en forma por demás lenta, ya que en el transcurso de 25 años, 1948-1972, sólo se logró la coordinación con 17 estados; tuvo su punto de arranque en la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles de 1948, que permitía que la administración de este impuesto pudiera ser realizada, según se conviniera, para las autoridades fiscales de la federación o por la de los estados.

Las reformas introducidas en diversas leyes tributarias durante la administración, han permitido la celebración de convenios de coordinación con todas las entidades federativas por lo que se refiere a los impuestos sobre ingresos mercantiles, hoy substituído por el Im-

puesto al Valor Agregado, al ingreso global de las empresas tratándose de causantes menores, tenencia y uso de automóviles y sobre el alcohol y bebidas alcohólicas.

En estos convenios se han delegado en los fiscos locales facultades relacionadas con la administración y cobro de algunos de dichos impuestos, y se han aumentado las participaciones a los estados y municipios lo que han significado un fortalecimiento de sus economías además, se ha propiciado la uniformidad en los gravámenes y a los contribuyentes les han representado una mayor simplificación en sus trámites y la comodidad de tratar con una sola autoridad fiscal.

Por último han sido muy frecuentes los convenios de coordinación en los Estados, como son entre otros los celebrados en materia fiscal, en materia sanitaria, etc. rigiendo al efecto la Ley de Coordinación en Materia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, y el Convenio Unico de Coordinación de 5 de febrero de 1981, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Enero de 1982.

d.- CREACION DE LOS ORGANOS.

Definido 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 funciones de las dependencias de la subsecretaría de Ingresos encargados de la

administración tributaria, se decidió crear los órganos ubicados dentro de la misma área, que fueron capaces de coordinar en el proceso de desconcentración sin que éste perdiera unidad y respondiera en forma ágil y dinámica a las necesidades de cubrir las etapas previstas.

Así se crearon como lo repetimos, dependencias de la Subsecretaría de Ingresos, la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las administraciones fiscales regionales.

Las dependencias creadas fueron nueve y se establecieron en las regiones en que quedó dividido el país, son las encargadas de ejercer en el ámbito de su jurisdicción territorial las atribuciones que se les transfirieran y llevar a cabo programas específicos relacionados con la administración tributaria.

e.- EL PROCESO DE DELEGACION DE FACULTADES.

Como etapa previa al establecimiento de cada una de las administraciones fiscales regionales, se ha adoptado la política de celebrar reuniones de trabajo con los organismos de causantes y asociaciones de tipo profesional en cada una de las entidades que integran la correspondiente jurisdicción, a fin de conocer sus necesidades en lo referente a servicios y trámites que estimen deban desconcentrarse, para definir aquellas atribucio-

nes que de acuerdo con las normas jurídicas del sistema tributario sean factibles de delegarse.

Las experiencias y resultados obtenidos en el ejercicio regional de facultades delegadas, constituirán el fundamento y la posibilidad de remodelar la estructura y funcionamiento del sistema tributario federal, con la característica fundamental de que éste, al mismo tiempo que corresponda a una proyección a nivel nacional, incluya modalidades que favorezcan un desarrollo más equilibrado regionalmente.

f.- APOYO DE LOS RECURSOS DE PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION.

En la actualidad, la contribución del procesamiento electrónico de datos en materia de información y control, nos permite realizar una estrategia de desconcentración que, sín esta herramienta, estaba condenado a permanecer en niveles utópicos, ya que no es posible atomizar los centros de decisiones de un proceso global, sin contar previamente con la seguridad de que éste esquema pueda devenir en un orden capaz de mantener integrado a un sistema que venía funcionando en forma centralizada.

Por lo anterior, la función de informática adquiere un valor estratégico en el proceso de desconcentración y se convierte en el componente crítico, cuya tarea básica consiste en lograr el aparato de apoyo que permita

desplazar la toma de decisiones de un núcleo central hacia las dependencias periféricas.

g.- INTEGRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

Las experiencias obtenidas en la administración de los recursos humanos, nos señalan algunos aspectos que hay que cuidar al momento de introducir cambios en las rutinas, o cuando se pone en práctica nuevas funciones con enfoques diferentes a los que tradicionalmente se venían usando.

Este es el caso del programa de reforma administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en general, y del proceso de desconcentración de la administración tributaria en particular. Así se ha procedido, a una selección estricta del personal técnico y administrativo que en razón de sus experiencias apoyadas en -- programas de capacitación especialmente diseñados, los convierta en agentes conscientes del desarrollo de sus funciones.

4.- EVOLUCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Ahora es el turno de analizar la evolución y transformaciones que ha sufrido el Tribunal Fiscal de la Federación en sus cincuenta años de vida institucional como el primer tribunal contencioso administrativo en nuestro país , refiriéndonos a su evolución en los siguientes aspectos: su estructura orgánica, la competencia que ha ejercido, y los principales rasgos del procedimiento seguido en los juicios instaurados ante él.

A).- E S T R U C T U R A .

Remitiéndonos a la Ley de Justicia Fiscal y de acuerdo con su artículo 2o. El Tribunal Fiscal de la Federación se integraba por quince magistrados que funcionaban en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una; y que tendría un Presidente que duraría un año y podía ser reelecto, que dicho Presidente lo sería así mismo de la Sala de la que formara parte; y que los Presidentes de Sala podrían también ser reelectos anualmente.

El artículo 13 de la Ley en cuestión establecía las facultades del Pleno las cuales eran: I.-Designar al --Presidente del Tribunal Fiscal; II.-Fijar la adscripción de los Magistrados; III.-Nombrar y remover a los Secretarios y Actuarios; IV.-Conceder licencia hasta por treinta días con goce de sueldo y hasta por un año sin

él, a los Magistrados y Secretarios; y empleados, siempre que para ello exista causa justificada a juicio del Tribunal; V.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las diversas salas del Tribunal y en general las medidas que sean necesarias para el despacho expédito de los negocios; VI.- Intervenir a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia del Tribunal cuando las Salas dicten resoluciones contradictorias; VII.- Formular anualmente el Presupuesto del Tribunal Fiscal y remitirlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; VIII.- Formular el Reglamento Interior para el funcionamiento del Pleno y las Salas.

El artículo 147 del Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938, reprodujo estas normas de la Ley de Justicia Fiscal, pero fué reformado por Decreto de 28 de diciembre de 1946, aumentando dos Salas más, las cuáles se originaron por haberse encargado al Tribunal Fiscal las controversias relativas a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, siéndo por lo tanto siete el número de Salas, y veintiuno el de Magistrados y desde el 1o. de enero de 1962, el primer párrafo del artículo 147 quedó nuevamente reformado para disponer que el Tribunal Fiscal de la Federación se compondría de veintidós Magistrados, de los cuáles el Presidente, no integraría Sala salvo para suplir a los demás Magistrados en faltas temporales no excedentes de un mes.

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 10. de abril de 1967, se estableció que el Tribunal se compondría de veintidós magistrados, integrando siete Salas de tres Magistrados - cada una, más un presidente que no formaría parte de ninguna Sala.

Esta estructura persistió hasta el 31 de julio de 1978, ya que el 10. de agosto, entró en vigor una nueva Ley Orgánica que transformó radicalmente la organización del Tribunal, para ajustarlo a los requerimientos de la desconcentración que como parte del programa de reforma administrativa llevaba a cabo en esa época el Gobierno Federal, y que tenía como objetivos fundamentales restablecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación, así como acercar la autoridad a los lugares donde lo exijan la atención de los asuntos, elevar el nivel de eficiencia de la función pública y promover el desenvolvimiento de las diversas regiones del país.

Esta organización del Tribunal que subsistió hasta antes de las reformas del 15 de enero de 1988, se basaba en la separación de la función instructora y juzgadora de primera instancia, que correspondía a las Salas Regionales, de la jurisdicción revisora y unificado que se encomendaba a la Sala Superior, órgano integrado por nueve magistrados y que sustituyó al Pleno de la estructura anterior en la resolución de los recursos de revisión y queja, así como en el establecimiento de la jurisprudencia.

En este orden de ideas, se previeron en dicha Ley - Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una que funcionarían en cada una de las regiones fiscales en que se divide el territorio nacional y que detalla el artículo 21 en la siguiente forma:

- I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora.
- II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas
- III.- Del Nor-este, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Al entrar en vigor la Ley Orgánica de que se trata el 10. de agosto de 1978, de acuerdo con las disposiciones transitorias, empezaron a funcionar la Sala Superior y seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, llamadas Salas Regionales Metropolitanas, constituidas por las primeras seis Salas de la estructura anterior, habiendo desaparecido la Séptima Sala, cuyos asuntos se repartieron por partes iguales entre la seis-Salas Regionales Metropolitanas.

El primero de enero de 1979 iniciaron sus actividades las Salas Regionales del Norte-Centro, del Noroeste y de Occidente, con sede en las ciudades de Torreón, -- Coahuila, Monterrey, Nuevo León y Jalisco, respectivamente.

Con posterioridad, el 10. de octubre de 1980, comenzaron a funcionar las Salas Regionales del Golfo-Centro y del Noroeste, ubicadas en Puebla, Pue., Celaya, -- Gto. y Ciudad Obregón, Son., respectivamente

Por último, se terminó de instalar en su totalidad la nueva estructura del Tribunal el 16 de abril de 1982 cuando iniciaron sus actividades las Salas Regionales -- en el Pacífico-Centro, del Sureste, Peninsular e Hidalgo-México, en las ciudades de Cuernavaca, Mor., Oaxaca,

Cam., Mérida, Yuc., y Tlaxepentla, México., quedando integrado el Tribunal Fiscal por la Sala Superior y Dieciseis Salas Regionales, de las cuáles seis se encuentran en la Ciudad de México y las diez restantes en el interior del país de acuerdo con la división regional antes apuntada y con sede en las ciudades mencionadas, aclarando que inicialmente en el Distrito Federal, se instalaron seis salas, reduciéndose posteriormente a tres, - el número de salas, y quedando nuevamente con la estructura de seis salas.

En la evolución de la regulación del Tribunal constituye un hito decisivo la Ley Orgánica publicada el 2- de febrero de 1978. A tenor de esta Ley, el Tribunal, no solo conserva la autonomía que había consagrado plenamente la Ley Orgánica que entró en vigor el 10. de abril de 1967.- sino que "emprende la descentralización de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales distribuidas en once regiones". 71

Esta desconcentración fué una de las "cosas aconsejables" que había que hacer, según CARRILLO FLORES en la conferencia pronunciada con ocasión del XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. 72.

71. Hector Fix Zamudio, "Introducción a la Justicia Administrativa". ob.cit. pág. 83. México 1983.

72. Antonio Carrillo Flores. (Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación) conferencia pronunciada al celebrarse el XXX aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México 1966 ob. cit. pág. 26

De este modo, la Sala Superior con sede en la Capital de la República, constituye una Instancia Superior y las Salas Regionales son Tribunales de Primera Instancia". 73

"Como consecuencia de esta estructura no parece correcto hablar del Tribunal Fiscal como un órgano Judicial único. Sería más exacto hablar de jurisdicción, integrada por órganos de grado distinto. Pues no se trata de un órgano jurisdiccional que pueda funcionar en Pleno y en Secciones." 74 "sino de distintos órganos jurisdiccionales: Unos, las Salas Regionales (arts. 20 a 22 de la Ley Orgánica del Tribunal), de primer grado, con la competencia que determina el artículo 23 de la misma Ley; otro, la Sala Superior (art. 11, Ley Orgánica del Tribunal) con la competencia que determina el artículo 15 de la propia Ley". 75.

-
73. Gonzalo Armienta Calderón, "Reforma al derecho procesal fiscal", ob.cit. pág. 69. 1985.
74. Incluso antes de la reforma era más que discutible que estuviéramos ante un solo órgano jurisdiccional que funcionara en Pleno y en Secciones. Pues dadas las competencias del Pleno y de las Salas (Cfr. Hédgar Virues, Cuarta década, ob. cit. pág. 72 y ss), se trataba en realidad, de tribunales distintos de una jurisdicción independiente al Poder Judicial.
75. Gonzalo Armienta Calderón, "Reforma al Derecho Procesal Fiscal", 1985. ob.cit. pág., 69.

B).- COMPETENCIA.

Al examinar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, nos referiremos a la evolución que la misma ha sufrido a lo largo de sus cincuenta años de vida, cuyo rasgo característico ha sido la paulatina y constante ampliación de la órbita de sus atribuciones.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, la competencia de dicho órgano jurisdiccional comprendía únicamente controversias de orden tributario como las que versan sobre resoluciones en que se determinara la existencia de créditos fiscales, se fijarían en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación; sobre responsabilidades administrativas en materia fiscal; sobre sanciones por infracción a las Leyes fiscales; sobre cuestiones relativas al ejercicio de la facultad económica coactiva; negativas de devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido y, en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal, que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo. Además, se incluyó en la competencia del Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener la anulación de una resolución favorable a un particular.

El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, reiteró la competencia sobre los asuntos antes

señalados y estableció además la posibilidad de que una ley especial otorgara competencia en otras materias al órgano jurisdiccional creado por la Ley de Justicia Fiscal.

De acuerdo con esa disposición, en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal que entró en vigor el 10 de enero de 1942, se atribuyó al Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de dichos créditos, originados por diversas fuentes, entre otras las expropiaciones y los adeudos por pensiones civiles y militares, siempre que las prestaciones reclamadas gravitaran sobre el Erario Federal.

Asimismo el artículo 10 de dicha Ley capacitó al Tribunal Fiscal para conocer de cuestiones relativas a la responsabilidad civil de el Estado, establecido que en esos casos no sería necesario demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que los actos u omisiones en que se fundaran las reclamaciones implicaran una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos.

Este renglón de competencia aunque tiene gran valor teórico y doctrinal, ya que establece la posibilidad de exigir directamente al Estado la responsabilidad patrimonial extra contractual en que pueda incurrir a través de sus órganos, no ha tenido casi ningún desarrollo pues son muy pocos los juicios promovidos en esta materia.

A partir de la expedición de la citada Ley de Depuración de Créditos, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación rebasó los límites de lo tributario propiamente dicho, extendiéndose a otro tipo de actos administrativos, con lo que inició una proyección de dicho órgano jurisdiccional hacia la competencia general de un tribunal de lo contencioso administrativo.

Asimismo, la competencia de carácter fiscal siguió incrementándose y así en el año de 1947 se incluyeron en el ámbito de atribuciones del Tribunal Fiscal los litigios relacionados con la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, competencia que desapareció el 1.º de enero de 1980, en que por reforma al artículo 23, fracciones I y III, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se excluyeron de su competencia las resoluciones concernientes de el mencionado Departamento del Distrito Federal para encargarlas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el mes de febrero de 1949 se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación resulta competente para conocer de las controversias entabladas respecto de los créditos en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A partir del año de 1954, en que entrara en vigor - la reforma a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas estableciendo un procedimiento administrativo para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y Municipios, se facultó a las mencionadas instituciones para ejecutar una acción ante el Tribunal Fiscal, en caso de inconformidad en el requerimiento de pago respectivo.

En el año de 1958, el Reglamento del capítulo IX de la Ley Orgánica de la Educación Pública confirmó el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patronos están obligados a efectuar para el establecimiento y sostén de las Escuelas Primarias Artículo 123, por lo que el Tribunal Fiscal resultó competente para - conocer de los juicios referentes a esta materia, competencia que subsiste hasta la fecha, en virtud de haberla refrendado la Ley Federal de Educación que sustituyó a la Ley Orgánica antes mencionada.

Otra adición a la esfera de atribuciones del Tribunal Fiscal en el campo de lo contencioso administrativo es la relative a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que se realizó por reforma al Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 10. de enero de 1962. Esta materia también ha - tenido poco desarrollo en virtud de circunstancias pecu- liares de la misma, habiéndose presentado un reducido -

número de juicios en este renglón de competencia.

Una nueva ampliación de ésta, también perteneciente al ámbito de lo contencioso administrativo que rebasa -- lo tributario, es la relativa a los juicios promovidos -- contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal cuyo conocimiento confirió al Tribunal Fiscal de la Federación a partir del año de 1966. En este campo quedan comprendidas todas las multas impuestas por autoridad administrativa por infracciones a leyes y reglamentos federales y del Distrito Federal. Sin embargo, respecto de las multas -- concernientes a esta entidad, la competencia del Tribunal Fiscal cesó por reforma al artículo 22, fracción -- III, de su Ley Orgánica, publicada el 29 de diciembre -- dá 1971, quedando atribuída al Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

También en 1966 se autorizó al Tribunal Fiscal de -- la Federación para conocer de los juicios referentes a pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el mes de abril de 1972 inició su vigencia la -- Ley del Instituto del Fcndo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) la cuál determina que -- las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos que se establecen en ese ordenamiento, -- tienen el carácter de fiscales y, concordantemente, dis -- pone que las controversias entre los patrones y el cita

do Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad, que es optativo para los patronos, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por reforma a su Ley Orgánica, que entró en vigor el 10. de enero de 1980, se agregaron a la competencia del mismo órgano jurisdiccional los juicios sobre responsabilidades de los funcionarios y empleados de los organismos público descentralizados federales y del Departamento del Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 30 de diciembre de 1982, en su artículo 70 confirió competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de la impugnación de las resoluciones administrativas por las que se impongan las sanciones establecidas en la misma ley, entre las cuáles se encuentran la suspensión o destitución del cargo, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Y por Decreto que reformó el artículo 23 bis de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1983 se estableció que en contra de las resoluciones administrativas que impongan multas por infracciones al régimen de control de cambios procederá el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, - el que deberá agotarse previamente a la interposición -

de cualquier otro medio de defensa legal, y que contra las resoluciones definitivas dictadas en el citado recu-- curso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta disposición se reprodujo literalmente en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Banco de México, publicada el 31 de diciembre de 1984 y en vigor desde el día siguiente, por lo que se conserva dentro de la competencia del Tribunal este renglón relativo a las sanciones por violación al régimen de control de cambios.

"Si en un principio la jurisdicción del Tribunal se limita a los litigios tributarios, posteriormente se ha ido extendiendo el ámbito jurisdiccional" 76. Hoy, además del conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho tributario, le corresponde el conocimiento de pretensiones fundadas en normas no tributarias". 77.

En efecto, el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al enumerar los juicios sobre las "resoluciones definitivas" de que conoce

-
76. Cfr. por ejemplo HEDUAR VIRUES, "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación", Méx. 1971, pág. 81 y ss; ARMIENTA, "El proceso Tributario", ob.cit. pág. 174 y ss. Méx. 1977; FIX ZARUDIO, Introducción a la justicia administrativa, Méx. 1983, ob. cit. - pág., 91 y ss.
77. AZUELA GUITRON, en el Tribunal Fiscal de la Federación en jurisdicción, No. 10, Tomo II, Méx. 1978, - ob. cit. pág., 113 y ss.

rán las Salas Regionales, además de las que se refieren a cuestiones derivadas de la aplicación de normas de Derecho Tributario (fracciones I, II y III), incluye los juicios de que se inicien contra las resoluciones siguientes:

a) Las que impongan multas por infracción de normas administrativas federales (fracción III). "Por tanto, solamente se atribuye al conocimiento de la jurisdicción tributaria la impugnación de los actos de imposición de multas por infracción de deberes tributarios, - sino las que se impongan como consecuencia de la infracción de cualquier norma administrativa federal" 78.

b) Las que nieguen o reduzcan premios militares, en los términos a que se delimita en la fracción V.

c) Las que se dicten en materia de pensiones civiles sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios civiles de los Trabajadores del Estado. Al establecerse así (fracc. VI) la jurisdicción - del tribunal "se abrió para todos los trabajadores públicos, presuntos pensionistas o privados" 79, siendo -

78. Con las dificultades que plantea la distinción entre norma "administrativa" y lo que no lo es, como lo ha puesto de relieve HEDUAN VIRUES, en Cuarta década, ob. cit. pág. 86 y ss. México 1971.

79. HEDUAN VIRUES, DOLORES. "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación", México 1971. ob. cit. pág. 98; ARMIENTA CALDERON, GONZALO. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano", México 1977, ob. cit. pág. 183.

ésta una de las materias que ha dado lugar a mayor número de juicios.

d) Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por -- las dependencias de la Administración Pública Federal -- centralizada (fracción VII). "Lo que supone atribuir al Tribunal Fiscal como uno de los capítulos más importantes de lo que ha constituido tradicionalmente la "materia administrativa". 80

e) 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 en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

f) Las señaladas por las demás leyes como competencia del Tribunal. Con esta fracción IX se cierra el artículo 23 de la Ley Orgánica, "dejando una puerta abierta --como dice BRISEÑO-- para la ampliación de la competencia". 81

80. ARMIENTA CALDERON GONZALO, "Reformas al Derecho Procesal Fiscal", México 1985, ob. cit. pág. 71

81. BRISEÑO, Organización del Tribunal Fiscal, "Revista de la Federación de Derecho de México". No. 72, ob. cit. pág. 974.

C) PROCEDIMIENTO.

Al crear el Tribunal Fiscal de la Federación y establecer las normas que regirían su funcionamiento, la Ley de Justicia Fiscal señaló en su Exposición de Motivos, como principales razgos característicos del proceso, los siguientes:

1.- Constituye un juicio y no un recurso, ya que éste supone continuidad dentro del mismo procedimiento, - en tanto que con la instancia ante el Tribunal Fiscal - se pasa de la actuación oficiosa de la Administración - a la fase contenciosa o jurisdiccional.

2.- El juicio será en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos, aunque en algunos casos llevarán implícita la posibilidad de una condena, como cuando se trata de negativas de devolución de lo pagado indebidamente. Además el fallo que declara la nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal. Esto con el objeto de facilitar el cumplimiento del fallo y evitar los inconvenientes que presenta la ejecución de las sentencias de amparo. Las causas de nulidad de la resolución administrativa son las cuatro que la doctrina clásica del Derecho Administrativo ha consagrado y que supone violaciones de la ley, ya en cuanto a la competencia, o a la forma, o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder.

3.- El Tribunal Fiscal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de las autoridades a obedecer las sentencias del Tribunal deberá combatirse mediante el juicio de amparo.

4.- La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución, ya sea expresa, o bien tácita, en el caso del silencio de las autoridades.

5.- A fin de lograr una pronta y eficaz justicia, el procedimiento es oral, lo que implica los siguientes principios:

a) El predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda.

b) El contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción.

c) La identidad física de las personas de los jueces durante el proceso, es decir que los magistrados que tramitan el juicio, sean los mismos que lo fallen.

d) La inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias.

e) La concentración del procedimiento, estableciendo una sola audiencia, salvo los casos excepcionales de acumulación y nulidad de actuaciones.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una corta vigencia, ya que el 30 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1.º de enero de 1939 y que recogió en su Título cuarto -

las disposiciones de esa Ley, así como los lineamientos del juicio de nulidad, con algunas modificaciones. En relación al procedimiento, cabe señalar la contienda en el artículo 200, fracción VII, conforme a la cuál debe apreciarse la resolución impugnada, tal como parezca -- probada ante la autoridad fiscal, a menos que ésta se -- hubiera negado a admitir las pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario, el actor no hubiera tenido oportunidad de ofrecer las. Concordantemente, en el artículo 198 se dispuso -- que no serían admisibles las pruebas que no hubieran sido ofrecidas ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que en ésta no hubiera -- habido oportunidad legal de hacerlo.

Esta disposición, que subsistió en el Código Fiscal de la Federación de 1967, significa una limitación al -- derecho de defensa del particular que promueve el juicio de nulidad, que no se contemplaba en los lineamientos del mismo, según fueron establecidos por la Ley de Justicia Fiscal, y que modificó la naturaleza de la instancia ante el Tribunal Fiscal, la cuál, según se ha dicho, se configuró como juicio y no como recurso, no estableciendo la vinculación entre la fase oficiosa y la contenciosa que implica el que en el juicio no se puedan ofrecer y rendir otras pruebas distintas a las presentadas en el procedimiento administrativo.

Tales preceptos convirtieron al juicio de nulidad -- en una segunda instancia del procedimiento administrati

vo, lo que no se compagina con el sistema de justicia delegada en que se basó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal independiente y autónomo respecto de la Administración activa, en virtud de lo cuál el proceso que ante él sigue debe ser también independiente del procedimiento administrativo.

En el segundo Código Fiscal de la Federación, que comenzó a regir el 10. de abril de 1967, el Título Cuarto reprodujo sustancialmente las disposiciones concernientes al procedimiento contencioso, salvo algunas innovaciones, entre ellas las que aparecen reseñadas en la Exposición de Motivos y que se mencionan a continuación.

Se estableció la posibilidad de recusar a los magistrados cuando éstos tuvieran impedimento o cuando, habiendo sido citados por el Pleno a pronunciar sentencia no formularán el proyecto dentro de los quince días siguientes.

Se consagra en la Ley el sistema de Magistrado Instructor que en la práctica había venido funcionando, para lo cuál se amplían las facultades que la Ley de Justicia Fiscal y el primer Código Fiscal de la Federación atribuían al Magistrado Semanero para admitir o desechar las demandas y sobreseer en los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada. Se amplía también el recurso de reclamación ante la Sala contra resoluciones del Magistrado Instructor.

Se adiciona la norma de que en la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Por otra parte, se separa del Código Fiscal todas las disposiciones relativas a la integración, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación para formular su Ley Orgánica, la cuál entró en vigor en la misma fecha del Código Fiscal en cuestión, es decir el 10. de Abril de 1967.

El tercer Código Fiscal, que entró en vigor el 10. de abril de 1983, excepción hecha a este título VI, referente al Procedimiento Contencioso Administrativo, y que establece importantes modificaciones en relación con el procedimiento del juicio de nulidad. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

Se hace una innovación consistente en conferir el carácter de parte al Titular de la Secretaría de Estado Departamento Administrativo y Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

Se suprime la intervención de la Secretaría de Hacienda en los juicios en que no se controvierta una resolución dictada por alguna autoridad que dependa de ella. Sin embargo, se conserva el derecho de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cualquiera que sea la cuantía del negocio, cuando se trate de un asunto de importancia y trascendencia y se controvierta el interés fiscal de la Federación, para impugnar las senten-

cias de las Salas Regionales según reforma publicada el 30 de diciembre de 1983.

Con el propósito de acelerar el juicio, se parte -- del principio de que el ejercicio de la acción se ejercite o agote en la demanda, integrando esta con todos los elementos de prueba, inclusive los dictámenes periciales, e igualmente, la excepción debe concretarse a la contestación y las pruebas anexas.

Con esa consideración, se establece que a la demanda se debe acompañar todas las pruebas documentales que se ofrezcan, el cuestionario que deben desahogar los peritos., Etc.

Para hacer posible el cumplimiento de estos preceptos, se amplían los plazos de presentación de la demanda y de la contestación, los que son actualmente de cuarenta y cinco días, en lugar de quince que se conservaba desde la Ley de Justicia Fiscal; igualmente se aumenta de quince a veinte días el plazo para la ampliación de la demanda y la contestación de la misma. Por reforma de diciembre de 1985 se elevan estos plazos a cuarenta y cinco días.

En la misma reforma se suprime la obligación de -- acompañar a la demanda y a la contestación los dictámenes periciales, volviéndose al sistema anterior de conceder plazo a los peritos para rendir éstos.

En el capítulo de pruebas, se dota al magistrado -- Instructor de facultades para mejor proveer que en los ordenamientos procedentes correspondían a la Sala.

Es de hacerce notar que se suprimieron las limitaciones que existían a partir del Código Fiscal de 1939- para ofrecer pruebas distintas de las rendidas en el -- procedimiento administrativo, pues no parece ya ninguna disposición que la prohíba, ni que ordene apreciar la - resolución impugnada tal como fué aprobada ante la autoridad demandada. Sin embargo, se prohíbe categóricamen- te que se requiera el envío de un expediente administra- tivo.

Se precisa que la prueba de confesión de las autoridades que no es admisible, es la que se desahoga median- te la absolución de posiciones; por consiguiente se su- prime la aclaración de que esa prohibición no comprende la peteción de informes de las autoridades respecto de- hechos que consten en sus expedientes, que se encontra- ba en el Código anterior.

Se prevé la posibilidad de presentar pruebas super- venientes mientras no se haya dictado sentencia, orde- nando que se dé vista a la contraparte para que el pla- zo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

Se suprime la audiencia de pruebas y alegatos y se sustituye por acuerdo de cierre de la instrucción que- debe dictar el Magistrado Instructor, convirtiéndose - así el juicio en un proceso totalmente escrito.

Con lo anterior se varió formalmente el carácter -- oral del juicio, que había venido desvaneciéndose, ya - que salvo la época inicial del Tribunal y casos excep- cionales, no se efectuaba realmente la audiencia, sino-

para la recepción de la prueba testimonial.

Al enumerar las causales de nulidad, se distingue - entre la omisión de requisitos formales, incluyendo la falta de fundamentación y motivación, y los vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.- Se precisan los casos en que hay violación del derecho, a saber, si los hechos que motivaron la resolución - - impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien emitió dicha resolución en contravención a las disposiciones aplicadas, o dejó de aplicar las debidas.

En lugar de desvío de poder, se considera causa de nulidad, no limitándola a las sanciones, en que la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley las confiera.

Se dota al Tribunal de ciertas facultades propias - de un Tribunal de plena jurisdicción, tales como el señalamiento de que la sentencia pueda obligar a la autoridad a realizar determinados procedimientos o actos, - para lo cual se fija un plazo de cuatro meses que se -- suspenderá en caso de que se interponga recurso contra la sentencia, hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

5.- LA DESCENTRALIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN CUANTO A SU INTEGRACION.

Antes de entrar al tema en cuestión haremos mención al término de descentralización con la finalidad de no confundirlo con el de desconcentración.

La desconcentración administrativa, es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización, esto en razón de las facultades que se delegan a órganos jerárquicamente subordinados. La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central.

Por otra parte si a la desconcentración se le ha de finido como un paso hacia la descentralización, tal vez sea en razón a su finalidad, pues el agente que ha sido designado para que actúe en determinado sitio o lugar en virtud de poderes delegados, habituándose al lugar donde realiza su función compenetrándose a la vez de las necesidades de los administrados de la localidad, terminando así por hacer suyos los problemas que acechan al lugar para el cuál fué destinado.

En base ha lo anteriormente dicho apuntaremos que, la desconcentración difiere de la descentralización ya que el fenómeno que se observa en la desconcentración consiste en una simple delegación de poderes por parte del poder central, mientras que en la descentralización los poderes son propios y ya no delegados como en aqué-

lla.

Así podemos decir que en la descentralización propiamente dicha, existe una relación de independencia, - con la administración central, pero sin que falte el -- control del Poder Central.

Una vez aclarado el punto anterior, es el turno de analizar la descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación y sus efectos.

A) Razones del cambio de estructura, adoptando una organización descentralizada.

La Exposición de Motivos de la nueva Ley Orgánica - del Tribunal Fiscal de la Federación, funda de un modo sólido la descentralización o regionalización del Tribunal Fiscal, invocando las siguientes razones:

Primera.-"El programa de reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno Federal ha tomado en cuenta el crecimiento del país en todos los aspectos especialmente el demográfico, así como la congestión que padece el Valle de México y la necesidad de tomar medidas para establecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona - metropolitana y el avance del resto de la Nación.

En consecuencia, se han establecido las bases de la organización regional de las distintas Secretarías y Departamentos Administrativos, con el objeto de acercar a la autoridad a los lugares donde lo exija la atención - de los asuntos, y de elevar el nivel de eficiencia de - la función pública, al mismo tiempo que se promueve el desenvolvimiento de las regiones del interior del pa-

ís". 82

Segunda.--"De acuerdo con la reforma Administrativa promovida por el Ejecutivo Federal, la citada Secretaría lleva a cabo la regionalización de sus dependencias, habiéndose efectuado ya en ciertas áreas de su competencia mediante el establecimiento y operación de las Administraciones Regionales, Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal, del Registro Federal de Automóviles y de la Tesorería de la Federación, y la instalación de órganos regionales de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en virtud de lo cuál los procedimientos de verificación, determinación y cobro de créditos fiscales, así como la imposición de sanciones y recursos contra los actos de las autoridades hacendarias regionales, se están realizando en las demarcaciones en que se dividió el país".83

Tercera.--"Ahora bien si los procedimientos fiscales que antes se mencionaron se efectúan ya en forma regionalizada, es necesario y conveniente que al terminar la fase oficiosa, se pueda seguir con la fase contenciosa del procedimiento tributario también en las regiones --

82. MARGARITA LOMELICEREZO, Estudios Fiscales, "Nueva Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación", México 1984. ob. cit. págs., 63 y 64.

83. MARGARITA LOMELICEREZO, Estudios Fiscales, "Nueva Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación", México 1984. ob. cit. pág., 64.

fiscales, con el objeto de acercar la justicia administrativa al contribuyente y lograr la inmediatas de las citadas fases administrativas y contenciosa, así como la de impugnar por la vía extraordinaria el juicio de amparo ante los Tribunales del Poder Judicial Federal que se encuentran ya establecidos en el interior del país". 84

Cuarta.- "Otra de las razones que se aducieron en pro de la regionalización y selección de las regiones, fué el numero de juicios promovidos contra los actos de las autoridades fiscales que radican en esas demarcaciones que ascienden al 37% de los juicios de origen regional, esto en cuánto a los datos estadísticos de -- ese momento ya que probablemente la cifra aumentará con el establecimiento de los órganos jurisdiccionales de que se trata". 85

B) FUNCIONAMIENTO DE LAS SALAS REGIONALES, LA LENTITUD DE LOS PROCESOS Y EL REZAGO.

Hemos visto através de este estudio como el Tribunal Fiscal de la Federación, al momento de su creación

-
84. MARGARITA LOMELI CEREZO, Estudios Fiscales, "Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación". México 1984. ob. cit. págs., 64 y 65.
85. MARGARITA LOMELI CEREZO, Estudios Fiscales, "Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación", México 1984, ob. cit. pág., 71.

sólo radicó o se estableció en el Distrito Federal pero con competencia en la República, siendo en un principio un órgano Centralizado, pero debido al crecimiento de la población y al incremento de los conflictos entre la administración y los administrados tuvo que descentralizarse, con la finalidad de acercar la justicia administrativa a los lugares donde surpieran los conflictos y así lograr que el control de legalidad que ejerce el Tribunal Fiscal se realice en una forma más inmediata al contribuyente.

Para ésto el Tribunal Fiscal, tuvo que ajustarse al Programa de Desconcentración que en ese entonces realizaba el Gobierno Federal y cuyo objetivo fundamental era el de restablecer el equilibrio entre el desarrollo de la Zona Metropolitana y el avance del resto de la Nación, así como acercar a la autoridad a los lugares donde lo exige la atención de los asuntos, elevar el nivel de eficiencia de la función pública y promover el desenvolvimiento de las diversas regiones del país.

Como es sabido la descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación se efectuó, el 1^o de agosto de 1978, dando así cumplimiento a un viejo anhelo de los cultores de la ciencia del Procedimiento Administrativo.

Creándose por lo tanto y a raíz de ésto, las llamadas Salas Regionales para que cumplieran con el objetivo antes señalado, las cuáles empezaron a funcionar de acuerdo con las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de dicho Tribunal; La Sala Superior; y seis Sa--

las Regionales Metropolitanas con sede en el Distrito - Federal, que transitoriamente tendrían jurisdicción en todo el territorio nacional.

El 1o. de enero de 1979 iniciaron sus actividades - las Regionales del Norte-Centro, del Noroeste, y de Occidente. Con posterioridad, el 1o. de octubre de 1980, -comenzaron a funcionar las Salas Regionales del Golfo-- Centro, del Centro y del Noroeste. Por último se término de instalar en su totalidad la nueva estructura del Tribunal el 16 de abril de 1982, cuando iniciaron sus - actividades las Salas Regionales del Pacífico-Centro, - del Sureste, Peninsular e Hidalgo-México, quedando así integrado el Tribunal Fiscal por la Sala Superior y die - ciséis Salas Regionales de las Cúales seis se encuen-- tran en la Ciudad y las diez restantes en el interior - del país.

Ahora bién, el motivo y pretención de esta tesis, - es el verificar si efectivamente las Salas Regionales - han cumplido con el objetivo para lo cuál fueron crea-- das, vamos pues ha analizar su eficacia y funcionamien- to.

Este estudio lo haremos un tanto con referencia a estadísticas del año pasado (1986), que se dieron en - virtud del informe anual de labores del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como dato estadístico apuntaremos primeramente el - total de demandas recibidas por la Sala Superior, y así tenemos que recibió un total de 3,258 y de las cuáles -

resolvió 2,302.

Las Salas Regionales Metropolitanas recibieron un promedio de 1,133 demandas, mismas que se resolvieron por cada una de las Salas en un promedio de 1,133 tomándose en consideración las demandas en trámite, y en total resolvieron 8,043. A diferencia de las Salas Regionales Foraneas que recibieron un total de 12,066 demandas, y los negocios resueltos fueron 13,650. (ver anexos 1 y 2)

Estas estadísticas se refieren genéricamente a las Salas Regionales, a continuación analizaremos una por una, para poder darnos cuenta de su funcionamiento.

Para la mejor comprensión del presente tema, formularemos una estadística de movimientos de juicios en las Salas Regionales Metropolitanas y Foraneas, para verificar la labor que han desempeñado durante este período.

MOVIMIENTO DE JUICIOS EN LAS SALAS REGIONALES.

SALAS METROPOLITANAS	DEMANDAS RESUELTAS (EN PROMEDIO)	%
	1,313	100
SALAS FORANEAS		
SALA OCCIDENTE	522	39.75
SALA NOROESTE	733	55.82
SALA NORTE-CENTRO	626	47.67
SALA GOLFO-CENTRO	665	50.64
SALA NOROESTE	374	28.48
SALA CENTRO	633	48.21
SALA PENINSULAR	209	15.91
SALA SURESTE	244	18.58
SALA PACIFICO	456	34.72
SALA HIDALGO-MEXICO	1,145	87.20

En base a las estadísticas anteriormente apuntadas, podemos decir, que las Salas Regionales Foraneas de Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit; la del Noroeste con jurisdicción en los Estados de Baja California Sur, Sinaloa, Baja California y Sonora; la Peninsular con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán; la del Sureste con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca; y por último la del Pacífico Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos. Reciben un mínimo de demandas al igual que las que resuelven, a diferencia de las demás Salas Regionales, que tienen un alto índice de demandas resueltas.

Otro punto a analizar en este estudio es la lentitud de los procesos fiscales, ya que es un afiejo problema que consiste en el incumplimiento del imperativo con sagrado en el artículo 17 constitucional, de impartir una justicia pronta y expédita.

"Pese a que las declaraciones y tratados sobre derechos humanos, y que las constituciones consagran el derecho a obtener justicia en un plazo razonable, la realidad no puede ser más desalentadora." 86

86. FIX ZAMUDIO, Ejercicio de la Garantías Constitucionales sobre eficacia del Proceso (ponencia presentada en la IX jornada iberoamericana de derecho procesal, Madrid, 1985) ob. cit, pág., 138 y ss.

"Las causas de la excesiva duración de los procesos son muy diversas, deficiente regulación del procedimiento, abuso de incidentes y recursos, etc." 87

Ellegando a la conclusión de que las causas, sin duda decisivas, no pueden superarse con medidas legales ni con la consagración constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva.

"Lo que realmente tutela y garantiza el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, es precisamente que el proceso se seguirá a través de sus trámites sin paralizaciones ni interrupciones, pasando de una fase a otra sin dilaciones, que no existirán "tiempos muertos" entre un acto procesal y el siguiente". 88

Por otra parte, examinamos que la expedite del procedimiento en la segunda instancia, hasta antes de las reformas al Código Fiscal del 15 de enero de 1988, se iniciaba con la interposición de los recursos de revisión y de queja, encontrándonos con que se cumplía en sus términos con dicho principio procesal, en tanto que el trámite procedimental concluía, por lo general, en -

-
87. ALCALA-ZAMORA (Regulación temporal de los actos procesales en el Código de 1932 para el Distrito Federal. "Revista de la facultad de México". Núms. 66, 67. págs, 369 y ss). De Miguel, "Consideraciones sobre la lentitud de los procesos y sus posibles soluciones en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal", 1971, pág., 55 y ss.
88. ALMARGO, Comentarios a la Constitución (dirigido por Oscar Alzaga) pág., 55. Martín Castan, Polemica del plazo razonable".

un lapso no mayor de seis meses; pero sin embargo, observamos que la emisión de la sentencia definitivamente se aplazaba hasta por un año, lo que hacía nulo el derecho del particular para recibir una justicia pronta.

Luego entonces, ¿Cuál es la causa que impide el que se dicte un fallo con mayor celeridad?. Para dar contestación a esta interrogante traigamos a la vista los datos estadísticos.

Si durante un año ingresaba a la Sala Superior un promedio de 3,258 negocios y ésta sólo tiene capacidad para resolver un total aproximado de 302 asuntos, que distribuidos entre nueve Magistrados nos viene a dar un promedio de un asunto diario por Magistrado, resultando claro que el rezago anual se incrementa en aproximadamente en un 41 por ciento.

Ahora bien, de los datos estadísticos obtenidos aparece que del total de los recursos que se interponen ante la Sala Superior, un 25 por ciento estaba integrado por negocios cuya cuantía era inferior a los cien mil pesos, por lo que si la competencia de la Sala se limita a conocer de aquellos juicios cuyo monto sea superior a cuarenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de interponer el recurso de revisión, el número de expedientes en segunda instancia se reducirá en la misma proporción, lo que permitirá, en tanto se superan las limitaciones presupuestales, de tener el incremento del rezago que se viene acumulando, pues la solución definitiva consiste en la reestructura

ción del órgano de la segunda instancia, mediante la --
traslación de las Salas Regionales en los sitios de exu
berante rezago.

El problema del rezago lo observamos con mayor in-
tensidad en las Salas Regionales, ya que como se des---
prende de las estadísticas obtenidas, algunas Salas no
justifican su rezago en relación a las demás Salas, ver
bigracia: La Sala Regional Foranea del Noroeste que re-
cibió en el año de 1986, 403 demandas, más 398 que te--
nía rezagadas, hacen un total de 822 demandas por resol
ver, de las cuáles a 448 les dio solución.

C) LOS RECURSOS DE REVISION FISCAL Y AMPARO.

Aunádo al problema anterior, las revisiones fisca-
les y los amparos interpuestos por las partes perjudica
das, los cuáles acendieron en este período al número de
497, según estadísticas del año de 1986, ya que existe
la posibilidad de revisar las últimas resoluciones de
la Sala Superior ante el Poder Judicial, por la vía del
Recurso de Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Jus
ticia de la Nación, (artículo 250 del Código Fiscal vi-
gente) y por la vía de amparo.

Es decir, que si al interponerse el Recurso de Revi
sión Fiscal contra las resoluciones de la Sala Superior
a que se refiere el artículo 249 del Código Fiscal, y a
su vez éstas son confirmadas por la Suprema Corte de -
Justicia, los afectados tendran el inalienable derecho

de interponer el recurso de amparo que consagra nuestra Constitución Mexicana, en contra de dichas resoluciones.

Una vez que se ha concedido el amparo y la protección de la Justicia Federal, los recurrentes tendran -- que continuar con el procedimiento ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes, según corresponda a la circunscripción en que se haya dictado la resolución, y de acuerdo a los Circuitos señalados en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, declarando en su artículo 71, "Que para los efectos de esta ley el territorio de la República queda dividido en catorce circuitos en materia de amparo y apelación". En su artículo 72 expresa: "Que cada uno de los circuitos a que se refiere el artículo anterior, comprendera los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito"....., estableciéndose para el efecto catorce Circuitos con jurisdicción en los Estados que señala la -- misma ley.

Con esto queremos decir, que el recurrente contara con la desventaja de estar frente a un órgano el cuál -- no es especializado en materia, es decir, que al concederse el amparo, ante los Tribunales Colegiados respectivos, éstos no tendran el personal debidamente especializado y capacitado en materia fiscal, para conocer a -- fondo de el asunto y en un momento dado, dictar una resolución adecuada y acertada, aminorandose con esto la inmediatez de la justicia.

Un perjuicio más para los administrados, es que la

sede de los Tribunales Colegiados, competentes dentro de la jurisdicción de los Estados de que se traten, se encuentran un tanto separada de los restantes Estados.

En el caso de los recursos establecidos por el Código Fiscal, al interponerse deberán de recurrirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, presentandose nuevamente el problema de que el administrado tiene que acudir forzosamente al centro periférico para dar solución a sus problemas.

Concluyendo finalmente, que la descentralización -- del Tribunal Fiscal de la Federación no funciona como al inició se pensó, ya que de alguna manera los asuntos o para la resolución de éstos, tienen que remitirse al Poder Central y el cuál radica en la Ciudad de México, como lo es en el caso de los recursos interpuestos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Ante esta situación, sería conveniente que la Sala Superior hiciera uso de su facultad conferida en el régimen transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, y así trasladar a aquéllas Salas Regionales que no cumplan con su función, en las regiones del país que así lo ameriten en razón del incremento de los asuntos, o en su defecto suprimir las Salas que no cumplan con su cometido y no justifiquen su labor administrativa, y tal vez volver a su antigua centralización.

Resultan ya insuficientes las Salas Metropolitanas, así como las Salas Regionales Foraneas de Hidalgo-México, del Golfo-Centro, del Norte-Centro y del Noroeste,

ante las cuáles se trámitaron en el año de 1986, 10,703 asuntos, en tanto que en la regional de Occidente, Pacífico Centro, Sureste, Golfo-Centro, Noroeste y Peninsular tienen en trámite un total de 2,115 negocios.

Nuevamente y ante esta situación, hemos de proponer la supresión de las Salas de Occidente, Noroeste, Peninsular, Sureste y Pacífico-Centro, toda vez y como podemos apreciar en las estadísticas que se anexan con los números I y II, al final de la presente tesis, éstas Salas Regionales Foraneas, no justifican su razón de ser a comparación de las restantes Salas Regionales, esto en cuanto a la resolución y tramitación de sus asuntos.

Esta proposición la hago en virtud de la crisis económica en que se encuentra el país, dando paso al programa de desarrollo económico establecido por el Gobierno Federal, siguiendo su política y así anular la proposición de crear nuevas Salas con la finalidad de dar auxilio a las Salas que lo soliciten o que tengan un incremento mayor de demandas, como algunos autores lo pretenden. Al igual que el presupuesto destinado al Tribunal Fiscal, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no puede ser objeto de derrochamiento sin beneficio alguno, toda vez que no es posible que el Estado este utilizando en esta época en que carecemos de recursos económicos, un presupuesto que si bien podría canalizarse a otros objetivos prioritarios.

Lo anterior conlleva a la necesidad de adicionar --

una fracción más al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, precepto que establece, las facultades de carácter administrativo conferidas a la Sala Superior.

Y la cuál deba decir: "El Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podrá acordar que se supriman Las Salas Regionales que no justifiquen su existencia y labor administrativa, y cuando así lo indique el número de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades ordenadoras. Para lo cuál se publicará en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo respectivo, señalando el número de supresión de Salas Regionales y la región o jurisdicción en que dejen de laborar.

La solución del problema que acarrea la descentralización del Tribunal Fiscal, no estriba definitivamente en el aumento del personal de las Salas Regionales ni en la creación de más Salas Regionales, sino que recae en el empeño que deben de tener los Magistrados y de su personal auxiliar para cumplir con el mandato constitucional que impone la obligación de impartir una justicia pronta y expedita.

D) CONVENIENTES E INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

C O N V E N I E N T E S .

- 1.-Uno de los convenientes primordiales de la descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación, es el acercamiento de la justicia administrativa a los lugares en donde surgen los conflictos, lográndose con esto que el control de la legalidad que ejerce el Tribunal Fiscal se realice en una forma más inmediata al contribuyente.
- 2.-Otro conveniente de la descentralización del Tribunal Fiscal, es que se adapta a la exigencia del interés general y a los problemas cotidianos, permitiendo a las Salas Regionales, resolver los asuntos de su competencia en los lugares, en que éstos surgen, penetrándose a la vez de las necesidades de los administrados.
- 3.-Se eleva el nivel de eficiencia del Tribunal Fiscal de la Federación, promoviendo así el desenvolvimiento de las diversas regiones del interior del país.
- 4.-Otro de los convenientes de dicha descentralización, es la de ayudar a descongestionar la labor administrativa que padece el valle de México, para lo cuál se deben de tomar medidas necesarias para restablecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación.

I N C O N V E N I E N T E S .

- 1.-Uno de los inconvenientes de dicha descentralización es de que la Sala Superior se ve impedida y limitada en un momento dado, para atender eficazmente las necesidades colectivas, por no conocer a fondo los con flictos entre los administrados y el administrador.
- 2.-Otro inconveniente es de que al no ubicarse debidamente Las Salas Regionales Foraneas, en los lugares que así lo exija la colectividad y los conflictos, - se creó un ámbito de desconfianza e ineficacia entre los administrados.
- 3.-Otro de los inconvenientes es la absorción del presu puesto que se les designa a las Salas Regionales Foraneas, que si bien podría haber sido canalizado a - otras dependencias o instituciones prioritarias.

7.-REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION.

Al concluir la presente tesis, se presentó ante el Poder Ejecutivo, una iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de fianzas, y que de ser aprobada por el Presidente de la República, se publicara y entrara en vigor el día 15 de enero de 1988.

La cuál creo pertinente transcribir por ser parte de nuestro estudio anteriormente concluido, vamos pues, a apuntar las reformas, adiciones y derogaciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por concernir a nuestro tema.

SE REFORMAN: Los artículos 30: 40; 15, fracción II; 19, fracciones V, VI y XV; 22; 23, fracción VIII; 27: - 28: 29, fracción VII; y 30, fracción III, de la Ley Orgánica del mencionado Tribunal.

SE ADICIONAN, un párrafo segundo al artículo 40; las fracciones III, IV y V al artículo 16, cambiando a la numeración de las actuales fracciones III a XIII que -

pasan a ser las fracciones VI a XVI de dicho artículo, y además SE REFORMAN las disposiciones que, conforme a la numeración modificada, quedan contenidas en las fracciones VI, VIII, IX y X del propio artículo 16; una --- fracción IX al artículo 23, pasando la actual fracción IX a ser la fracción X de dicho artículo 23; y un párrafo tercero al artículo 24, pasando los actuales párrafos tercero y cuarto a ser los párrafos cuarto y quinto, respectivamente, de dicho artículo 24, a la citada ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. A continuación transcribiremos las reformas que estimamos más interesantes:

"ARTICULO 30.-El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará hasta tres magistrados supernumerarios, quiénes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales.

Los magistrados del Tribunal durarán seis años en el ejercicio de su cargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación.

Si al término del citado período, los magistrados de la Sala Superior o de las Salas Regionales fueren designados nuevamente, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. Cuando antes de que concluya el período de su encargo, un magistrado de Sa-

la Superior o viceversa, el término se contará a partir de la nueva designación.

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente."

"ARTICULO 4o.-Para ser registrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años y sin exceder de sesenta y cinco años de edad al día de la designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal.

Es causa de retiro forzoso de un magistrado, haber cumplido setenta años de edad e padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo".

"ARTICULO 13.-Para fijar o modificar jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la Sala Superior....."

"ARTICULO 15.-.....
II.-Resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación".

"ARTICULO 16.-
I a II.-
III.-Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia;
IV.-Evaluar el funcionamiento de las Salas Regiona-

les y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo;

V.- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia; aplicar a los magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás - servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrado;

VI.-Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del Tribunal;....."

"ARTICULO 29.-

I a VI.-

VII.- Rendir oportunamente a la Sala Superior, con la periodicidad que ésta acuerde, los informes sobre el funcionamiento de la Sala Regional y, al Presidente del Tribunal, un informe anual de labores de la Sala Regional y de los principales precedentes dictados por ella, a fin de que prepare el informe que debe rendir a la citada Sala Superior".

Disposiciones Transitorias.

Para efectos de lo establecido por este Artículo, - se estará a las siguientes disposiciones transitorias:

PRIMERA.- Entrarán en vigor el 1o. de enero de 1991,

la REFORMA al artículo 30. y la ADICIÓN del segundo párrafo del artículo 40., de y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

SEGUNDA.- El Presidente de la República a solicitud de la Sala Superior, dictará el acuerdo de iniciación de actividades de la Segunda Sala Regional de Hidalgo - México, cuando así lo exija el número de juicios que se promuevan en la región.

Sin duda alguna las reformas y adiciones anteriormente transcritas, traerán consigo un mejor desarrollo y funcionamiento del Tribunal Fiscal, ya que se le atribuye a la Sala Superior de manera directa en la fracción III del artículo 16 de dicha Ley Orgánica, para que diriga la buena marcha del tribunal y la pronta impartición de justicia, esto es precisamente uno de los puntos que analizamos en el estudio anteriormente concluido, que se impartiera una justicia pronta y expedita.

Otra de las adiciones hechas al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, es de que la Sala Superior tiene que evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas necesarias para mejorar lo, en esta otra adición se deja entrever la necesidad de vigilar el buen funcionamiento que deben de desempeñar las Salas Regionales, para una mejor impartición de justicia, siéndo al igual que el otro punto uno de los principales motivos de la precedente tesis, que era el de verificar si efectivamente las Salas Regionales cumplen con su labor y funcionamiento, esperemos que con -

las nuevas reformas introducidas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se cumpa en un tanto el objetivo de la presente tesis.

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

PRIMERA.-Hemos visto que en la teoría administrativa,-- no es conveniente permanecer con un régimen -- Centralista, ya que trae aparejado problemas -- técnicos de una excesiva burocratización, haciendo por lo tanto más lenta, difícil y poco eficaz la administración. Ante esta situación es conveniente que la descentralización forme parte del sistema moderno, descargando al poder Central de muy pesadas funciones y que puedan desempeñarse bajo procedimientos muy eficaces e idóneos y sin los inconvenientes de la acción burocrática Centralizada.

SEGUNDA.-La Descentralización del Tribunal Fiscal de la Federación, aspecto al cuál nos estamos refiriendo, constituye un paso trascendental en la administración de la justicia, pues la cercanía geográfica del juzgador con el causante se traduce en una permanente y expedita comunicación entre ambos, permitiendo a su vez la rapidéz, de acuerdo con la dinámica de nuestra época, suprimiendo así el retardado paso de la -- justicia.

Más sin embargo, esta descentralización no siempre conlleva a su objetivo principal el -- cuál es la impartición de justicia pronta y ex

pédita, ya que como hemos visto en el estudio anteriormente realizado, algunas Salas Regionales no cumplen con su cometido, por no estar debidamente ubicadas en los lugares ameritados o requeridos para tal efecto.

TERCERO.- Esto tal vez se deba a que el esquema de regionalización no es el adecuado, ya que al no tomarse en cuenta a fondo el crecimiento del número de causantes, criterios económicos fiscales, vías de comunicación de un Estado a otro, infraestructura administrativa existente, verbigracia, la sede de los Tribunales de Circuito, etc., merma por así decirlo, la eficacia y el buen funcionamiento de la Descentralización del Tribunal Fiscal.

CUARTO.- Si el contencioso administrativo ha logrado permanecer ajeno a la pesada carga de la tradicional lentitud de la justicia, la multiplicación de las contiendas jurídicas empiezan a --contaminarlo, al aumentar de manera acelerada el número de controversias. Para evitar la acción negativa de este factor es preciso conservar la originaria expeditéz del proceso y atender con eficiencia los litigios de que deba conocer el Tribunal Fiscal.

QUINTO.- Con la finalidad de resolver el problema del rezago en algunas de las Salas Regionales es --

conveniente que la Sala Superior hiciera uso de la facultad que se le confiere en el régimen transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y así reubicar a las Salas Regionales a aquellas regiones del país, que así lo ameriten en vista del incremento de los asuntos, para cuyo efecto deberá contar con la aprobación previa del Presidente de la República.

SEXTO.— La solución del problema del rezago no estriba definitivamente en el aumento del personal de las Salas Regionales ni en la creación de más Salas, sino que recae en el empeño y conciencia que deben tener los Magistrados y de su personal auxiliar para cumplir con el mandato constitucional que impone la obligación de impartir una justicia pronta y expedita.

SEPTIMO.—Ante el estudio realizado, concluimos que algunas Salas Regionales Foraneas, carecen de función y eficacia administrativa, ante los cuál proponemos la supresión de éstas.

OCTAVO.— Al no justificar las Salas Foraneas su labor, tratar de volver a su antiguo centralismo, y así trasladar una Sala al Distrito Federal, -- con la finalidad de dar auxilio a las Salas Regionales Metropolitanas, las cuáles atienden un número mayor de juicios.

NOVENO.- Los Tribunales Colegiados, no están debidamente especializados para conocer de asuntos fiscales.

DECIMO.- No es admisible que el Estado Federal, utilice en esta época de transición un presupuesto que si bien podría canalizarse a otras necesidades prioritarias.

A N E X O I

MOVIMIENTO DE JUICIOS EN LAS SALAS REGIONALES DE DICIEM-
BRE DE 1985 A NOVIEMBRE DE 1986.

SALAS REGIONALES METROPOLITANAS.

	EN TRAMITE AL 29 DE NOV. 1985	DEMANDAS RECIBIDAS 1986.	DADOS DE ALTA EN 1986.	RESUELTOS EN 1986.	EN TRAMITE AL 28 DE NOV. 1986.
<u>PRIMERA SALA</u>	1,171	1,133	117	1,390	1,031
<u>SEGUNDA SALA</u>	1,369	1,133	35	1,417	1,120
<u>TERCERA SALA</u>	861	1,133	94	1,418	670
<u>CUARTA SALA</u>	1,279	1,132	92	1,273	1,230
<u>QUINTA SALA</u>	1,067	1,133	71	1,337	934
<u>SEXTA SALA</u>	905	1,133	85	1,208	915
<u>TOTAL</u>	<u>6,652</u>	<u>6,797</u>	<u>494</u>	<u>8,043</u>	<u>5,900</u>

A N E X O II

MOVIMIENTO DE JUICIOS EN LAS SALAS REGIONALES DE DICIEM
BRE DE 1985 A NOVIEMBRE DE 1986.

SALAS REGIONALES FORANEAS

	EN TRAMITE AL 29 DE NOV. 1985.	DEMANDAS RECIBIDAS 1986.	DADOS DE ALTA EN 1986.	RESUELTOS EN 1986	EN TRAMITE AL 28 DE NOV. 1986
SALA DE OCCIDENTE	310	509	30	522	327
SALA DEL NORESTE	464	803	25	733	559
SALA DEL NORTE-CEN.	590	592	17	626	573
SALA DEL GOLFO-CEN.	377	533	16	665	261
SALA DEL NOROESTE.	398	403	21	374	448
SALA DEL CENTRO	638	607	10	633	622
SALA PENINSULAR	73	221	4	209	89
SALA DEL SURESTE	136	184	15	244	91
SALA PACI- FICO-CEN.	446	404	18	456	412
SALA HIDAL GO MEXICO.	1,261	1,033	1	1,145	1,150
TOTAL	4,693	5,269	189	5,607	4,544
TOTAL GENERAL	11,345	12,066	683	13,650	10,444

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

- ALCALA-ZANGRA Y CASTILLO, NICETO.--(Regulación temporal de los actos procesales en el Código de 1934 para el Distrito Federal). "Revista de la Facultad de Derecho de México".
- ALMARCO.--"Comentarios a la Constitución", (Dirigidos por Oscar Alzago).
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.--El Contencioso Administrativo Mexicano, Características y Nuevas Perspectivas.--México 1980.
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.--El proceso tributario en el Derecho Mexicano.--México 1977.
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.--Discurso con motivo del 50 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.--México 27 de julio de 1986.
- ARMIENTA CALDERON, GONZALO M.--"Informe de labores del Tribunal Fiscal de la Federación", del 10 de diciembre de 1985 al 30 de noviembre de 1986.
- AZUELA GUITRON.--"El Tribunal Fiscal de la Federación en jurisdicción", Número 19, Tomo II. México 1978.
- BIELSA, RAFAEL.--"Ciencia de la Administración".--Buenos Aires, 1955.
- BRISEÑO.--Organización del Tribunal Fiscal, "Revista de la Federación de Derecho Mexicano". No. 72. 1982.
- BUTTGENEACH, ANDRADE.--"Derecho Administrativo".--Bruxelles, 1954.
- CARRILLO PICRES, ANTONIO.--"La defensa Jurídica de los

Particulares frente a la Administración".-México, -
1939.

CARRILLO FLORES, ANTONIO.-"El Tribunal Fiscal de la Federación un Testimonio".-México, agosto 1966.

CASTAN, MARTIN.-"Polemica del Plazo Razonable en la Administración de Justicia", Revista Española de Derecho Constitucional.

CICLO DE CONFERENCIAS.-Con motivo del "Cincuenta Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación".-(Del 26 al 29 de Agosto de 1986, México).

CORPINA GUTIERREZ, ALFONSO.-"Ciencia Financiera y Derecho Tributario". Primera Edición, México 1981.

DE NIGUEL.-"Consideraciones sobre la lentitud de los procesos y sus posibles soluciones", "Revista Iberoamericana de Derecho Procesal". México 1971.

FRAGA, GARINO.-Derecho Administrativo. 73a. Edición.-México 1984.

FIX ZAMUDIO, HECTOR.-Introducción a la Justicia Administrativa. México 1983.

FIX ZAMUDIO, HECTOR.-"Ejercicio de las Garantías Constitucionales sobre eficacia del Proceso". (Ponencia presentada en la IX Jornada Iberoamericana de Derecho Procesal, Madrid, 1985).

GASCON Y MARIN, JOSE.-Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, 1955.

GONZALEZ PEREZ, JESUS.-"El derecho a la tutela jurisdiccional, Ed. civitas.-Madrid, 1984.

HAURIOR.-Précis de Droit Administratif. 12a. Edición.-Paris, 1927.

- HELIAN VIRUES, DOLORES.-Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación.-México 1961.
- HELIAN VIRUES, DOLORES.-"CUARTA DECADA". México, 1971.
- LOMELI CERREZO, MARGARITA.-Estudios Fiscales. Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación.-México 1984.
- NAVA NEGRETTE, ALFONSO.-"Derecho Procesal Administrativo" México, 1959.
- NAVA NEGRETTE, ALFONSO.-"Los elementos jurídicos de la Desconcentración Administrativa". Conferencia, julio de 1974, México.
- NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSE.-Es. Planeta.-México, 1984.
- POSADA, ADOLFO.-Tratado de Derecho Administrativo.-Madrid, 1897.
- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-2a. Epoca AÑO VII, Número 78. Junio de 1986, México.
- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-Pública con motivo del Cincuenta Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.-Agosto de 1986, México.
- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL.-Derecho Fiscal. Ed. Harla.-México 1983.
- SAYAGUES LASO, ENRIQUE.-Derecho Administrativo. Tomo I. Montevideo, Buenos Aires, 1959.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, "Desconcentración Administrativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por Gustavo Petriccioli.-México, 1972.
- SERRA ROJAS, ANDRES.-"Cuadro General de la Administraci

ón Mexicana". Instituto de la Administración Pública Mexicana, 1959.

SERRA ROJAS, ANDRES.-Derecho Administrativo. Tomo I. Decima Edición.- México 1981.

VILLEGAS EASAVILBASC, BENJAMIN.-Derecho Administrativo. Tomo I y II.-Buenos Aires, 1950.

LEGISLACION CONSULTADA.

CONSTITUCION POLITICA 1857.

CONSTITUCION POLITICA 1917.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

LEY DE JUSTICIA FISCAL.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.