

158
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

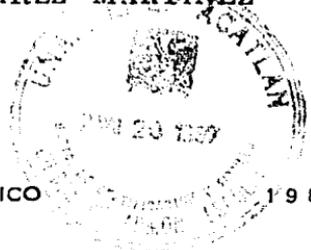
"DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION, CASO ESPECIFICO:
LA SALA REGIONAL DEL CENTRO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JORGE RAMIREZ MARTINEZ



ACATLAN, EDO. DE MEXICO 1987.



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.

I N D I C E

	Pág.
I N T R O D U C C I O N	1
CAPITULO I EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTECEDENTES GENERALES.	
1.- Concepto y Análisis	3
2.- El Tribunal Fiscal de la Federación.....	15
a).- Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.....	15
b).- Tipo de Tribunal	17
3.- Evolución del Contencioso Administrativo en México.....	22
CAPITULO II DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	
1.- Introducción a la desconcentración; Conceptos y análisis.....	30
2.- Organización actual del Tribunal Fiscal de la Federación.....	41
3.- La Sala Superior.....	42
4.- Las Salas Metropolitanas y las Salas Regionales.....	50
CAPITULO III LA SALA REGIONAL DEL CENTRO, CASO ESPECIFICO.	
1.- Bases Legales de su funcionamiento...	62
2.- Su organización técnico-legal de la Sala.....	67
3.- Beneficios que aporta la Sala Regional del Centro.....	72

	Pág.
4.- Deficiencias de la Sala Regional del Centro.....	78
5.- Posibles Soluciones.....	81
C O N C L U S I O N E S	87
BIBLIOGRAFIA.....	90

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

Mucho se ha hablado del contencioso administrativo en nuestro país, se conocen sus antecedentes históricos, la conformación del Tribunal Fiscal de la Federación, pero es poco lo que se ha dicho del mecanismo que hace posible el funcionamiento actual del citado Tribunal.

Por tanto se puede decir que en materia administrativa, como consecuencia de las necesidades que se contemplan relacionadas con la impartición de justicia administrativa y en virtud de la canalización que a los diversos asuntos se les daba en esta materia, debido a la acentuada centralización que marcaban los lineamientos jurídicos que prevalecían hasta la época, tanto en la Administración Pública, como en el Organismo encargado de la impartición de justicia, se hizo necesario realizar diversos cambios en el funcionamiento de éstos, para que a su vez existiera una más pronta y expedita impartición de justicia administrativa.

En virtud de lo que a nuestra materia compete y que es lo referente a la Desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, en el caso específico de la Sala Regional del Centro, es conducente avocarnos a su integración, desprendiéndose que su función es acercar al particular los medios de defensa para la impartición de justicia, que le permitan ahorrar tiempo y dinero en sus trámites.

Asimismo y debido a las exigencias actuales en todos los ámbitos y como caso concreto en las referentes al Tribunal Fiscal de la Federación, se comparte la necesidad de desconcentrar sus funciones y extenderse al interior de la República Mexicana, completamente desmembrado de su lugar de Centralización; así se formaron las Salas Regionales, las Metropolitanas y la Sala Superior.

De lo anterior así expuesto y llevando a conocer la actual organización del Tribunal Fiscal de la Federación, con los fundamentos que se han de plantear en los capítulos del presente estudio, se hará referencia a lo relacionado con las Salas Regionales, tanto en su caso específico de la Sala Regional del Centro, como en los demás de las regionalizadas, contemplando así su funcionamiento y sus bases jurídicas actuales.

Es necesario esclarecer al iniciar el presente estudio que, no sólo se trata de dar a conocer el funcionamiento y organización actual del Tribunal Fiscal de la Federación, sino de otorgar una perspectiva del por qué dicho Tribunal se puede considerar un órgano desconcentrado, de cuáles son sus limitaciones y cuáles sus alcances en el ejercicio de sus funciones, y de manera selectiva en el caso específico de la Sala Regional del Centro.

CAPITULO I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ANTECEDENTES GENERALES

- 1.- Concepto y análisis; 2.- El Tribunal Fiscal de la Federación; a).- Creación del Tribunal Fiscal de la Federación; b).- Tipo de Tribunal.
- 3.- Evolución del Contencioso Administrativo en México.

1.- CONCEPTO Y ANALISIS.

Antes de reseñar el desarrollo de esta institución, debemos precisar su significado, su contenido y finalmente su concepto a fin de tratar en la medida de nuestras posibilidades, qué es el contencioso administrativo y precisar así su aparición en nuestro país.

Los actos del Poder Ejecutivo deben ser controlados jurídicamente y en ese afán han aparecido; El Recurso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo. Consideramos en consecuencia, que el contencioso administrativo surge a la vida jurídica como un estadio superior al recurso administrativo y como el medio idóneo para la defensa jurídica del particular frente a la administración, ya que se excluye el principio inquisitivo que predomina en el recurso y que otorga a la administración pública la dirección del procedimiento, estableciéndose así una desigualdad procesal en detrimento del particular.

Así encontramos que doctrinariamente se le ha enfocado al contencioso administrativo como un ente que forma parte de lo que llaman "justicia administrativa" y a su vez hacemos una comparación con el que se circunscribe como "Recurso Contencioso-Administrativo"; por tanto señalamos que discordamos con la expresión Recurso Contencioso-Administrativo, puesto que ya hemos mencionado ambas instituciones tienden a ser

un medio próximo del control de la impartición de justicia administrativa.

De las instituciones que mencionamos se puede manifestar que - tienen como diferencia específica, entre otros, los factores que hemos - mencionado y que se resumen de la siguiente manera:

Primero.- El Recurso Administrativo es el medio idóneo para -- presentar una inconformidad respecto de la resolución emitida por una - autoridad en detrimento de un particular, lo que hace entender de antema no que es la misma autoridad la que resolverá sobre la actuación del par ticular, como la de ella misma, por lo que se entiende que es por demás desfavorable para el particular que interpone su derecho.

Segundo.- Que en lo que al recurso administrativo corresponde, no hay un juzgador, sino sólo existen las partes, por lo que no se le -- puede determinar como un proceso jurídicamente establecido.

Tercero.- Por demás queda manifestar, que la oposición de los derechos del particular frente a la autoridad quedan eliminados por ella, toda vez que resuelve sobre la misma situación y confirma y que en cuan to al contencioso administrativo, se le dá la libertad al particular de presentar sus ponencias ante un juzgador, que habrá de determinar con ve racidad el por qué de la actuación del particular y de la autoridad, mis ma que sólo pasará a formar parte del proceso, como parte que es y no co mo juez y parte como se cita en el recurso administrativo.

Por tanto se concluye que el contencioso administrativo queda en una escala superior a la del recurso administrativo.

La doctrina y la misma legislación administrativa en algunos - casos, han utilizado diversos sinónimos para designar el contencioso -- administrativo, entre los que encontramos los siguientes:

Jurisdicción administrativa, Proceso administrativo, Jurisdic-

ción Contenciosa-Administrativa y Litigio de Derecho Administrativo.

En México el Código Fiscal de la Federación de 1938, le denominaba "Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario", actualmente le llama Procedimiento Contencioso. (1)

Antonio Carrillo Flores, manifiesta que tales sinonimias no son exactas, y al efecto, nos precisa el significado de las mismas: "Lo contencioso administrativo, estrictamente es la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno, como fuera de él, y la Justicia Administrativa, en cambio, se refiere a la intervención jurisdiccional, que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales". (2)

Nos indica el maestro Alfonso Nava Negrete que "El Contencioso Administrativo es un control jurisdiccional exclusivamente y la justicia administrativa otro tanto; difieren sin embargo, en que esta última también comprende los recursos administrativos no porque éstos sean también un control jurisdiccional, sino porque, cuanto que con ellos el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en el campo administrativo, de una autoridad administrativa, sólo por esto y nada más". (3)

Afirma el mismo autor, que la jurisdicción administrativa es la función o actividad que sobre contiendas administrativas desarrollan órganos jurisdiccionales, ajeno por tanto al tipo de tribunal que bien puede ser especial (administrativo) o un ordinario (Poder Judicial). (4).

(1) Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial - Porrúa. México. 1959. p. 109 y ss.

(2) Carrillo Flores, Antonio. "El Tribunal Fiscal de la Federación" Un Testimonio. México. 1964. p. 155 y ss.

(3) Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 111

(4) Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 111.

Existe una amplia gama de criterios doctrinales en torno al concepto de lo contencioso administrativo y se advierte que las sinonimias aplicadas al concepto en comento son inexactas, puesto que difieren, tanto en su nombre, como -en algunos casos-, en su contenido.

Respecto de las locuciones para designar el contencioso-administrativo, afirma el maestro Nava Negrete que "Son inexactas las sinonimias de las expresiones: jurisdicción administrativa, Tribunal administrativo, jurisdicción administrativa-Contencioso Administrativo; sólo puede hablarse, afirma, genéricamente de jurisdicción administrativa para referirnos al contencioso". (5)

Así como las definiciones expuestas, podemos encontrar un sinnúmero de autores de diversos países, que aún sabiendo de la práctica del contencioso administrativo, de su estudio y aún de la intervención directa que tiene dentro de la vida activa del derecho y de la sociedad misma, no han logrado aunar concluyentemente sus ideas y normar sus criterios para así tener un concepto vasto y general que defina y determine la tarea del contencioso administrativo, que justifique plenamente su existencia y su completa intervención en la vida jurídica.

De lo anterior podemos desprender que, las ideas doctrinales al no estar de acuerdo, aún siquiera en las definiciones de los términos y sinónimos que hemos venido manejando, como lo son, Jurisdicción Administrativa, Contencioso Administrativo, y los demás que en torno de estos circundan, citaremos opiniones de autores diversos, en una reseña de sus conclusiones al respecto, mismas que señalan como conceptos y que nos harán apreciar con mayor facilidad estas divergencias a la vez que nos ayudarán a normarnos un criterio más cierto respecto de lo que se refiere el contencioso administrativo.

El administrativista argentino Manuel J. Argañarás, nos dice

(5) Nava Negrete, *Ob. Cit.* p. 111

respecto de nuestro tema de estudio: "La materia Contencioso-Administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al numerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella de algún modo la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses ".(6)

Así mismo el jurista argentino Manuel Andreozzi afirma que: - "La materia contencioso administrativa se caracteriza por los siguientes elementos:

a).- Un acto administrativo reglado (no discrecional) debiendo descartarse también todos aquellos que son de imperio (políticos o de soberanía) y los otros ejecutados por el Estado en su carácter de persona jurídica de derecho privado.

b).- El acto administrativo debe haber producido una lesión jurídica (generalmente de carácter personal y singular).

c).- Esta lesión debe afectar un derecho o un interés legítimos de carácter administrativo y no de derecho privado". (7)

Rafael Bielsa propone que "En sentido amplio la expresión contencioso administrativo se refiere siempre a la materia objeto del litigio, y que en sentido restringido, sólo significa un sistema especial, organizado para resolver los conflictos entre los derechos del particular y los de Administración Pública". (8)

Otro administrativista como lo es Oliván de España señala: "En

- [6] Argasñars, Manuel J. "Tratado de lo Contencioso Administrativo" Editorial TEA. Buenos Aires. 1955. p. 13.
 [7] Andreozzi, Manuel. "Derecho Tributario Argentino". Tomo II Editorial TEA. Buenos Aires. 1951. p. 119.
 [8] Bielsa, Rafael. "Principios de Derecho Administrativo". Ediciones de Palma. Buenos Aires. 1966. p. 282.

lo Contencioso-Administrativo, el litigio supone la existencia anterior de un acto de administración y nace de la reclamación a que este acto ha dado lugar. Lo que en su origen no era mas que una operación de administración activa, se transforma en contencioso con ocasión del perjuicio - que experimenta o puede experimentar el que reclama, este litigio es la lucha real o aparente del interés privado contra el interés común". (9)

La materia administrativa ha tenido una gran influencia de los juristas de Francia, por lo que es conveniente enunciar las definiciones de algunos clásicos de la materia en ese país.

Para el profesor de Derecho Administrativo de la facultad de - Derecho de la Universidad de Poitiers, M. Th. Ducroq entiende por contencioso "El conjunto de litigios de la competencia de los tribunales - administrativos". (10)

El administrativista francés René Foignet nos dice al respecto "El contencioso administrativo es la rama del Derecho Administrativo que tiene por objeto la organización de los tribunales administrativos, el estudio de su competencia y la determinación de las formas del procedimiento. Al lado del Derecho es el determinante que indica las reglas y fórmula de los derechos, él constituye el derecho sancionador que asegura la observación rigurosa". (11)

Respecto del contencioso administrativo el jurista francés M. F. Laferrière, expone "El contencioso administrativo tiene su naturaleza propia, él es *Sui-générés*. Las condiciones elementales del contencioso administrativo son tres: En cada proceso, se necesita su reunión; de

(9) Oliván, M. "De la Administración Pública con relación a España". Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1954. p. 192.

(10) De Ducroq, M. Th. "Tribunaux Administratifs". TOMO II. París. 1897. pp. 3 y 10.

(11) Foignet, René. "Manuel Élémentaire d' Droit Administratifs". Reusseau et Cie Editeurs. París. 1926. p.192.

otro modo las reclamaciones de los ciudadanos no podrían seguir la vía - contenciosa.

Es necesario:

1.- Que haya habido un acto especial o un hecho particular de la administración.

2.- Que la reclamación contra ese acto esté fundada sobre un - derecho adquirido.

3.- Que la reclamación se refiera a un interés del orden administrativo". (12)

Dentro del medio jurídico mexicano encontramos las siguientes definiciones del contencioso administrativo.

Para el administrativista Antonio Carrillo Flores "Lo contencioso administrativo es, estrictamente la contienda que nace por el obrar de la administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido -prosigue- dentro de lo contencioso administrativo debe -comprenderse, incluso el proceder propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso". (13)

El jurista Gabino Fraga afirma que: "el nacimiento de lo contencioso administrativo en México, se ha originado por el establecimiento -- del control jurisdiccional de los actos de la administración". (14)

Este tratadista considera que el contencioso administrativo puede verse desde los puntos de vista formal y material.

- [12] Laferriere, Maurice F. "Cours d' Droit Public et Administratif" Cotillon, Editeur. Librairie du Conseil d' Etat. Paris. 1860. p. 538.
 [13] Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. p. 115 y ss.
 [14] Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1978. p. 468.

"Desde el punto de vista formal el contencioso administrativo, se define en razón de los órganos competentes para conocer de las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos - son tribunales especiales, llamados tribunales administrativos. "

Prosigue el mismo autor en la definición del contencioso administrativo material en los siguientes términos "Existe el contencioso - administrativo -Material-, cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última".

Define el Maestro Nava Negrete lo contencioso administrativo - "Como un proceso administrativo promovido por los administrados o por la administración pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales". Prosigue diciendo, que "Es juicio y contienda administrativa, defensa de los derechos e intereses de los particulares y control jurisdiccional de los actos administrativos". (15)

Así y en torno de las definiciones expuestas por los autores - citados, podemos concluir que el contencioso administrativo, nace para - otorgar a los particulares un medio de defensa contra de los actos de poter que se deriva de la Administración Pública, así como para controlar jurisdiccionalmente los actos que no siendo de gobierno devienen de la - administración misma.

Toda vez que se ha analizado la terminología y conceptos de lo que es el contencioso administrativo, consideramos necesario establecer el por qué de su existencia y manifestar a su vez su evolución, ya que - en un tema por demás suficiente para la materia administrativa que nos - llevaría a internarnos en el campo procesal de la materia contencioso - administrativa, y no así en el tema que abordamos, por lo que presentare

(15) Nava Negrete, Alfonso. "Ob. Cít. p. 116.

mos a continuación sólo una brevísima reseña histórica a manera de evolu
ción cronológica del contencioso administrativo en nuestro país.

En virtud de lo expuesto y habiéndose connotado que la referen
cia que habrá de hacerse a los antecedentes generales que en este inciso
se precisan, es conducente hacer mención de los siguientes puntos que --
son los que dan cabida al contencioso administrativo en nuestro sistema
jurídico, y que se señalan de la siguiente forma:

Debemos manifestar que el sistema francés es el que determina
la existencia del contencioso administrativo en nuestro país, pues es --
bien sabido que este sistema nació a raíz de la Revolución Francesa, co-
mo una verdadera reacción a la justicia corrupta del Rey, además a decir
verdad, cooperaron a la creación de ese sistema razones de orden políti-
co más que jurídico, aunque en nuestros días esas realidades sociales se
han transformado en fundamentos jurídicos para el fortalecimiento del -
sistema.

Así se concluye que en el sistema francés en referencia al con
tencioso administrativo descansa en dos principios fundamentales a saber:

PRIMERO.- Separación de la jurisdicción administrativa de la -
jurisdicción ordinaria.

SEGUNDO.- Separación de la jurisdicción administrativa de la -
administración activa.

Lo anterior instituye una jurisdicción administrativa para el
contencioso de las reclamaciones en contra de la administración.

En el sistema contencioso administrativo en México los trata--
distas de derecho administrativo se encuentran concordantes en el sentido -
de que los conceptos u opiniones que sobre el contencioso administrativo
realizó el insigne administrativista conservador Don Teodosio Lares en

su obra "Lecciones de Derecho Administrativo" influyó, sentando las bases para la creación de la Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo de fecha 25 de Mayo de 1853 y que se encontraba estructurada en el sistema francés de justicia retenida. El notable jurista mexicano estructuró la Ley que estableció en México el sistema contencioso administrativo. En efecto dicha Ley decía:

Artículo 1º- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Artículo 2º- Son cuestiones administrativas las relativas:

I.- A las Obras Públicas

II.- A los ajustes Públicos y contratos celebrados por la administración.

III.- A las rentas nacionales.

IV.- A los actos administrativos en las materias de agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de actos administrativos.

VI.- A su ejercicio y cumplimiento, cuando no sea necesario la aplicación del derecho civil ...

Artículo 3º- Los Ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito y los Jefes Políticos de los Territorios, conocerán de las cuestiones administrativas en la forma y de la manera -- que se prevenga en el reglamento que se expedirá en esta Ley.

Artículo 4º- Habrá en el Consejo de Estado una sección que com-
cerá DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ESTA SECCION SE FORMARA DE CINCO
CONSEJEROS ABOGADOS QUE NOMBRARA DESDE LUEGO EL PRESIDENTE DE LA REPUBLI-
CA.

Artículo 5º- La sección tendrá un Secretario que nombrará tam-
bién el Presidente de la República, de entre los oficiales, la Secretaría
del Consejo.

Artículo 6º- Las competencias de atribución entre la Autoridad
Judicial y la Autoridad Administrativa se decidirá en la Primera Sala de
la Suprema Corte de Justicia, compuesta para este caso de dos Magistrados
propietarios y dos consejeros designados unos y otros por el Presidente -
de la República. Será Presidente del Tribunal el que lo fuere de la mis-
ma sala y sólo votará en caso de empate para decidir las.

Artículo 7º- En los negocios de la competencia de la autoridad
administrativa nadie puede intentar ante los Tribunales una acción de --
cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados, o -
demarcaciones en que se divida, contra Ayuntamientos, Corporaciones o es-
tablecimientos Públicos que dependan de una administración sin haber - -
antes presentado en la misma, una memoria en la que se exponga el objeto
y motivos de la demanda. El Reglamento determinará la manera en que debe-
rá ser presentada la memoria y sus efectos". (16)

"El Reglamento precisaba el contenido de la Ley Lares. En efec-
to, en el Capítulo II normaba el procedimiento administrativo determinan-
do la competencia del procedimiento, precisaba competencia de cada Minis-
tro a cuyo ramo pertenecía la materia sobre la que se versara la reclama-
ción, o que hubiera dictado la medida administrativa que se reclamaba. -

(16) *Ponras y López, Armando. "Derecho Procesal Fiscal". 1a. Edic. Córde-
nas Editor y Distribuidor. México. 1969. p. 115.*

Presentada y admitida la demanda ante la sección DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, del Consejo éste la comunicaba al Procurador General para ser contestada entabándose la Litis del Proceso administrativo, y se dictaba la resolución motivada". (17)

La Constitución de 1857 y lo Contencioso Administrativo.

"Con el triunfo de la Constitución de 1857 y con la Reforma los liberales derogaron todas las leyes expedidas por los conservadores y por el Imperio, en consecuencia la Ley que había establecido el Juicio Contencioso Administrativo, también fue derogada, algunos de los juristas mexicanos entre otros, Jacinto Pallares, Vallarta, Cruzado, entre los más importantes, comentando el contenido de la Constitución de 1857, citaron que el contencioso administrativo violaba varios artículos de la precitada Constitución, y que en consecuencia era improcedente el establecimiento del Juicio Contencioso Administrativo en México"(18).

El Artículo 50 de la Constitución de 1857, equivale al Artículo 49 de la actual Constitución, que establece la División de Poderes. La anticonstitucionalidad la hacían consistir en que al juzgar en materia administrativa, la Administración invadía facultades que le correspondían al Poder Judicial, se violaba así mismo el Artículo 13 que consideraba anticonstitucionales los Tribunales Especiales, y en consecuencia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; igualmente los juristas de la época afirmaban que se violaba el Artículo 14 Constitucional "Por que no se sigue un juicio ante los Tribunales y además se viola igualmente el Artículo 17, por que la administración no puede hacerse justicia por su propia mano". En síntesis el pensamiento de la segunda mitad del siglo pasado fue el siguiente:

Primero.- El Poder Judicial de la Federación es el competente -

(17) Porras y López, Armando. Ob. Cit. p. 117.

(18) Porras y López, Armando. Ob. Cit. p. 117 y ss.

para juzgar las controversias entre los particulares por actos ejecutados por la Administración Pública.

Segundo.- Los juristas, invocando el texto Constitucional de 1857 afirmaron que la conducta del Poder Ejecutivo debía estar supeditada al Poder Judicial.

Tercero.- La justicia Federal sustituyó a los Tribunales Administrativos, pero las controversias sólo podían resolverse mediante un Juicio de Amparo. Este último criterio fue citado por el notable jurista don Jacinto Pallares. (19)

Una vez que se hubieron vertido los puntos anteriores, se hace necesario ubicar la posterior aparición del Contencioso Administrativo en relación a cómo se llevó su funcionamiento y organización hasta antes de la Reforma Administrativa y su respectiva Desconcentración o Regionalización.

Con la Reforma Constitucional que se plasma en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de Mayo de 1924 y de la Fracción I del Artículo 104 Constitucional[adicionada más tarde con el Párrafo Segundo - de fecha 30 de Diciembre de 1946, se estableció a nivel fundamental del derecho, el sistema contencioso administrativo. Desgraciadamente se perdieron 71 años para la implantación de la institución a que se refiere - nuestro estudio, lo cual se vino a subsanar con el Código Fiscal de la Federación hasta 1938 publicado el 31 de Diciembre de ese año y que era una copia de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pero que no obstante ya dió vida al Tribunal Fiscal de la Federación.

2.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

a).- CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Desde la época del triunfo de la Reforma y restauración de la

(19) *Ponras y López, Armando. Ob. Cit. p. 116.*

República y hasta el año de 1936, la Justicia Administrativa y en particular la Fiscal, estaban encomendadas a la Justicia del Fuero Federal. En forma general los conflictos Fiscales entre los particulares y el Poder Ejecutivo, se ventilaban ante el Poder Judicial, o en otras palabras, para la solución de dichos conflictos el Estado Mexicano seguía el sistema Anglo-Sajón.

Sólo hasta el año 1936 se definió el sistema del contencioso - administrativo en nuestro país, como consecuencia de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, el 31 de agosto de ese mismo año, creando al Tribunal Fiscal de la Federación, el cual comenzó a funcionar el 1º de diciembre de 1937 durante el período presidencial del General Lázaro Cárdenas.

Respecto de la creación del Tribunal Fiscal, Armando Porras y López nos dice:

"De las disposiciones legales, del pensamiento jurídico del Tribunal Fiscal, de la Suprema Corte y de las ideas del prestigiado jurista don Andrés Serra Rojas, se desprenden las siguientes características jurídicas del Tribunal Fiscal de la Federación:

I.- SIGUIENDO LA DOCTRINA JURIDICA EUROPEA, PARTICULARMENTE LA FRANCESA, EL TRIBUNAL FISCAL DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL DEPENDE DEL PODER EJECUTIVO Y POR LA NATURALEZA MATERIAL DE LOS ACTOS JURIDICOS QUE EJECUTA, REALIZA UNA ACTIVIDAD COMO CUALQUIER TRIBUNAL JUDICIAL.

II.- DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL, EL FUNDAMENTO DEL TRIBUNAL FISCAL SE ENCUENTRA EN LA NORMA CONSTITUCIONAL Y EN DISPOSICIONES DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION". (20)

En efecto, el fundamento constitucional para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en la Fracción I del Artículo 104 Constitucional que en su parte segunda establece :

"... En los juicios en los que la Federación esté interesada, - las Leyes podrán establecer Recursos ante la Suprema Corte de Justicia, - contra las sentencias de Segunda Instancia o contra las de TRIBUNALES -- ADMINISTRATIVOS CREADOS POR LA LEY FEDERAL, SIEMPRE QUE DICHS TRIBUNALES ESTEN DOTADOS DE PLENA AUTONOMIA PARA DICTAR SUS FALLOS".

b).- T I P O D E T R I B U N A L

Tenemos dentro de los Tribunales Contencioso-Administrativos - dos tipos a saber: Los de Plena Jurisdicción y los de Anulación, siendo - los primeros de ellos, los Tribunales que tienen competencia para decidir sobre la actuación del Poder Ejecutivo y a su vez instruir a la Adminis-- tración para evitar sus procederes negativos en contra del particular. Y así veremos que los Tribunales de Anulación, como su nombre lo indica, só lo tiene facultades de anular un acto del Poder Ejecutivo, o bien de recono cer la validez del mismo, según sea el caso. Así se afirma en la expo-- sición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al decir: "Será a lo sumo el Organó el sometido 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 declaración de nulidad de actos o procedimientos y fuera de su 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 los que la Federa-- ción sea parte".

En la actualidad, para poder identificar al Tribunal Fiscal de - la Federación, nos es necesario mencionar que se encuentra dentro del tipo de Tribunal de Anulación, ya que en el Código Fiscal de la Federación de - 1966 (expedido el 30 de diciembre de 1966, publicado el 19 de enero de -- 1967 y vigente a partir del 1º de abril de 1967) que en su artículo 229 re-

señaba lo siguiente:

Artículo 229.- Las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos - controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresará con claridad los actos o procedimientos cuya NULIDAD SE DECLARE O CUYA VALIDEZ SE RECONOZCA. Causan Estado las Sentencias que no admitan recurso.

Este precepto de una manera distinta pero en común con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación Reformado el 31 de Diciembre de 1984, también nos pone de manifiesto que se trata de un Tribunal de -- anulación como lo señala el precitado artículo:

Artículo 239.- La Sentencia definitiva podrá:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II.- DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA.

III.- DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en -- que la autoridad debe cumplirla salvo que se trate de facultades discrecionales...

Ahora bien, dentro del estudio que presentamos referente al Tribunal Fiscal de la Federación, podemos advertir los siguientes puntos narrativos del contencioso administrativo que nos lleva a conocer en breves términos al Tribunal en cita.

La historia del contencioso administrativo parte de la época -- independiente, pero ni en la Constitución de 1857 ni en la de 1917 se pensó en la creación de un Tribunal que regulara los actos administrativos. La solución se hizo esperar 19 años y el 27 de agosto de 1936 el Ejecutivo

vo Federal expidió la Ley de Justicia Fiscal, creando de esa forma Tribunales administrativos dotados de la autoridad indispensable para desempeñar funciones de control administrativo.

No obstante que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en un principio fue inconstitucional, la Reforma a la Fracción I del Artículo 104 Constitucional, el Estado lo establecía legalmente.

La inmediatez geográfica del Tribunal Fiscal y el particular tiene su origen en la determinación del ámbito territorial del órgano que nos ocupa, la cual influye determinantemente en cuanto al tiempo en que los particulares reciben el beneficio de la administración de justicia.

La jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación desde que se creó en 1937 pertenece a la esfera o al ámbito del Poder Ejecutivo Federal, por lo que se entiende que se organizó ésta para ser ejercida en todo el territorio nacional.

El Tribunal fue creado con cinco salas y quince Magistrados -- (1936) y una de sus funciones era entre otras, conocer de juicios que se iniciaran en contra de las resoluciones que sin ulterior Recurso Administrativo, determinaban un Crédito Fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su resolución.

A partir del 1o. de Enero de 1942 la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, atribuyó competencia al Tribunal para conocer sobre la decisión de las controversias en las que los particulares pretendían determinados derechos ante el erario Federal, ya no sólo como deudores de prestaciones tributarias, sino como acreedores.

Como consecuencia, se incrementó el promedio de juicios presentados ante el Tribunal Fiscal, hasta alcanzar escalas de un cien por ciento superiores que en los años de 1938 a 1947.

Por tanto hemos de mencionar que la competencia y jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, se plasma en parte en los puntos expresados en párrafos anteriores citando el siguiente principio expuesto por Hugo Rocco cuando dice: "La función judicial o jurisdiccional es la actividad con que el Estado interviene a los intereses protegidos por el derecho, que han estado insatisfechos por la actuación de la norma jurídica que los ampara". Mientras el Tribunal Fiscal de la Federación tiene una actividad jurisdiccional, en tanto que las Salas tienen sólo competencia para conocer de ciertos y determinados asuntos y así para resolverlos conforme a la Ley. (21)

Ahora bien citamos que la competencia es la jurisdicción específica, así como también se ha definido a la competencia como el límite de la jurisdicción, en virtud de que se concibe a la competencia como el derecho de ejercer tal o cual función y la jurisdicción es el desempeño de la función para la cual fue creado un órgano, institución, etc.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo inspirado en parte, en la tradición de la justicia administrativa francesa; y se sitúa en el marco de acción del Poder Ejecutivo Federal. Resuelve las controversias del orden fiscal como simple tribunal de anulación, aunque el aumento de su competencia va señalando una nueva evolución hacia un verdadero Tribunal de Plena Jurisdicción.

Podemos por tanto, señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación es autónomo, pues al depender del Poder Ejecutivo es a su vez independiente del Poder Judicial y de cualquier Secretaría o Departamento de Estado.

Los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y por la autonomía de éste, eran nombrados por el Presidente de la República a

(21) Armienta Calderón, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano". 1a. Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1977. p. 350.

propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con ratificación del senado, para durar en el cargo seis años pudiendo ser designados nuevamente. En la actualidad la única diferencia con lo expresado anteriormente, es que se nombra a los Magistrados a propuesta del Tribunal Fiscal de la Federación, como lo manifiesta el artículo 3º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Para ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser Mexicano por nacimiento, mayor de 30 años con notoria buena conducta, Licenciado en Derecho, con título registrado en la Secretaría de Educación, expedido por lo menos cinco años antes de la fecha de su designación y con tres años de práctica en materia fiscal.

El Tribunal tendrá una Secretaría de General de Acuerdos, los Secretarios y Actuarios necesarios para cada una de las Salas, siendo esta una muestra del actual funcionamiento del multicitado Tribunal, en cuanto a requerimientos legales se refiere, conformándose también de personal administrativo, y que también ha sido objeto de renovación y evolución de dicho Tribunal.

En cuanto a su funcionamiento, hemos hecho notar plenamente -- que la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación quedó establecida a partir de la reforma al artículo 104 Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y de acuerdo a la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, observamos que el Artículo 160 de la Ley de Justicia Fiscal quedó plasmado en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con la salvedad de que en la actualidad, de una forma mucho más evolucionada se otorga competencia por igual a las Salas, pero siendo ahora Regionales y Metropolitanas.

Posteriormente en el presente estudio se ubicará el sistema de funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto el anterior -

como el actual, connotándose sus diferencias y avocándonos de inmediato a la evolución del supracitado tribunal en el siguiente inciso de este capítulo, a manera de "Evolución del Contencioso Administrativo en México".

3.- EVOLUCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

En esta sección de importancia trascendente para nuestro estudio, haremos mención a los puntos más importantes que nos conduzcan al funcionamiento y organización del actual contencioso administrativo, en función de evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.

Nos complace ver como la inicial competencia circunscrita al campo de lo tributario Federal se extiende por senderos en un principio vedados al juicio de la legalidad de los actos de la administración. - Paulatinamente se ha extendido a las cuestiones relativas a la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, que tienen su origen en diversas fuentes, tales como, expropiaciones, responsabilidad civil del Estado provenientes de culpa en la prestación de los servicios públicos, así como las relativas al otorgamiento y determinación de las pensiones civiles o militares con cargo al Erario Federal, los litigios sobre -- aportaciones obrero o bien patronales al Seguro Social; las controversias de orden tributario entre los particulares y el Departamento del - Distrito Federal.

Los juicios promovidos por las Instituciones de Fianzas, contra la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios -- con motivo de los requerimientos de pago de Créditos garantizados por - aquellas Sociedades Mercantiles; las contiendas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de Obras Públicas, los conflictos nacidos con motivo de la aplicación de multas de violación a las normas administrativas Federales; los pleitos originados con motivo de la signación y de

terminación de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los litigios sobre resoluciones que nieguen o reduzcan las pensiones o demás prestaciones sociales establecidas por las leyes en favor de los miembros del ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal y los que versen sobre obligaciones a cargo de las mismas personas; así como las controversias entre los patrones y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, que se originen de la obligación de efectuar las aportaciones que señala la Ley de la materia.

Es pertinente recordar que ya en el año de 1964, los Magistrados Rubén Aguirre Elguezabal, Dolores Moduán Virués, y Margarita Lomelí Cerezo, quienes integraron la comisión designada por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, para formular un anteproyecto de iniciativa de Ley Federal de Justicia Administrativa, en la correspondiente exposición de motivos y al comentar los valiosos logros alcanzados por aquel órgano colegiado en la solución de los litigios que se enmarcan dentro del ámbito competencial de su función jurisdiccional, afirman: "Su arraigo y desenvolvimiento interesa vivamente a los estudiosos extranjeros que procuran instituciones de perfiles semejantes para otros países, a través de las cuales la defensa de los particulares frente a la dilatada y creciente actividad administrativa de los Estados contemporáneos, esté garantizada como lo está en los procesos civiles, penales y laborales... Debe considerarse que la muy valiosa experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación aconseja dar un paso definitivo mas allá de las fronteras cautelosas que han limitado en México durante 27 años el ensayo de la jurisdicción contencioso administrativa a fin de acercarla a su verdadera meta...

En el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, al apro:

barse, por unanimidad la ponencia presentada por Humberto Briseño Sierra, para la creación de un Tribunal Federal Administrativo manifestó que dicho Tribunal "Conocería de las impugnaciones contra todos los actos de la Administración Activa".

En la ponencia citada, Briseño Sierra señala las circunstancias que han impedido la creación de un proceso administrativo que se genera entre el particular y la administración y que "De hecho diversos factores han obstaculizado la implantación del contencioso administrativo de plena jurisdicción, que no es sino el verdadero y propio juicio de reparación (económica o jurídica) en lo administrativo". (22)

Héctor Fix Zamudio al comentar la última reforma a la Fracción Primera del Artículo 104 Constitucional vigente a partir de Octubre de 1968, que faculta al legislador federal para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, reseña: "Ya este precepto constituye un adelanto sobre la situación actual pero será preferible un solo Tribunal Administrativo, ampliando la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya magnífica experiencia es preciso aprovechar, como se propuso en el proyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964 y en la recomendación del Congreso de Zacatecas de 1966". (23)

El más reciente anteproyecto para una Ley Federal de Justicia Administrativa, cuya elaboración se llevó al cabo en el año de 1973, a iniciativa del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, se estructura el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a la luz -

(22) Armienta Calderón, Gonzalo. *Ob. Cit.* p. 352

(23) Armienta Calderón, Gonzalo. *Ob. Cit.* p. 352.

del principio de Desconcentración, el cual se está aplicando con muy satisfactorios resultados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (24)

Al abordar este tema debemos apuntar que además de acertado es bien claro el pensamiento del expresidente José López Portillo sobre la imperiosa necesidad de desconcentrar el aparato administrativo del Sector Público:

"Padecemos de siglos de una centralización administrativa — que hace que en todos los rumbos del país, los ciudadanos tengan que ocurrir al Distrito Federal perdiendo tiempo y dinero, hacer largas esperas en las oficinas públicas, teniendo que regresar luego -sim-plemente- con un sello en la copia que ellos han presentado; gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven, a esperar, — durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos".(25)

La desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación fue planteada por primera vez en el año de 1966 por Antonio Carrillo Flores en conferencia que se intituló, "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", sustentada con motivo de la celebración del XXX Aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, dicho jurista manifestó "Naturalmente que si este cuerpo, como lo espero llegara a convertirse en este Tribunal muchas otras cosas serían aconsejables. Desde luego, buscar tal vez su desconcentración, de modo que algunas de sus salas funcionasen fuera de la Capital de la República..." (26)

[24] *Reforma Administrativa de la S.H.C.P. Difusión Fiscal Revista - editada por la Dirección General de Difusión Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Julio 1974 ps. 43 a 56.*

[25] *Idem. p. 49*

[26] *Armienta Calderón, Gonzalo. Ob. Cit. p. 355*

Esta idea se plasma en el anteproyecto con la creación de nueve Salas Regionales, distribuidas en las nueve zonas que configuran geográficamente, la desconcentración administrativa de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público.

Cabe añadir que la desconcentración de la justicia en el campo de lo contencioso administrativo se contempla en el Consejo de Estado - Francés y que éste funciona, salvo excepciones, como Tribunal de Apelación. Sobre su actual integración nos dice Fix Zamudio: "Otra etapa - muy importante en la evolución de este organismo fue determinada por la Ley de 30 de Septiembre de 1953, de acuerdo con la cual y en virtud del recargo extraordinario de labores del consejo reorganizó totalmente la justicia administrativa, de tal manera que los Consejos de Prefectura, que actuaban como jueces de atribución se sustituyeron por tribunales - administrativos de Primera Instancia, de tal manera que a partir de entonces, el Consejo de Estado, opera, salvo casos excepcionales como Tribunal de Apelación e inclusive como Corte de Casación cuando se impugna la legalidad de los fallos de ciertos Tribunales Administrativos, tales como el Tribunal de Cuentas, así como las resoluciones disciplinarias - de los Colegios Profesionales, ya que con pocas excepciones, ningún -- acto o resolución administrativa escapa a su control". (27)

Para mantener la unidad de criterio y coordinar las funciones de las Salas Regionales, el anteproyecto prevé la creación de una Sala Superior con sede en la Ciudad de México, que se integrará por el Presidente del Tribunal y nueve Magistrados, y ante la cual las partes en el Juicio Contencioso Administrativo, podrán con el mismo derecho, pro mover el Recurso de Revisión, abandonando así el esquema asimétrico - que rompe injustificadamente con el principio de igualdad de las partes en el proceso, corresponderá a esta Sala Superior la importante - función de fijar la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federa- - ción.

(27) Armienta Calderón, Gonzalo. *Ob. Cit.* p. 355

Por lo que atañe a la competencia se sigue el modelo del anteproyecto de 1964 que parte de una cláusula general e incluye todos los actos de la administración activa, excepción hecha de aquellos los que por mandato constitucional quedan fuera de control jurisdiccional (negativa o revocación de autorizaciones a particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos, expulsión de extranjeros conforme al artículo 33 de la Constitución General de la República, litigios en materia laboral, agraria y militar), así como aquéllos que por su naturaleza responde al enunciado de actos políticos; los cuales según reza la disposición de motivos del anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964, se consideran de naturaleza esencialmente diversa a los actos administrativos.

Antonio Carrillo Flores, ilustre jurista mexicano es uno de los más convencidos partidarios de las ideas que hemos venido exponiendo, hoy convertidas en promisorios artículos del anteproyecto: "Es plausible que se haya constitucionalizado la institución de la justicia administrativa en las reformas sucesivas que en 1945 y 1967 se hicieron al artículo 104 Constitucional. Hay que luchar ahora porque el proceso culmine con la creación de un tribunal federal administrativo que salvo los casos que vayan excepcionalmente a la Suprema Corte, diga la última palabra en esta materia". (28)

El criterio que predomina sobre la contemplación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa ha hecho posible que las reformas que con el paso del tiempo se han venido presentando en el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo es el anteproyecto de la Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964, así como la de 1973, han pretendido dar al Tribunal a la vez que a la justicia administrativa un -

(28) Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. ps. 152 y ss.

un diferente matiz que lo produzca como un Tribunal de plena jurisdicción y que a su vez se encuentre en el campo inmediato de los administrados para, de esta manera practicar en una amplia esfera la justicia administrativa dentro del territorio Nacional, y no como se venía practicando con la centralización del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por tanto y siguiendo el criterio de los juristas mexicanos - que sostienen, que la mejor forma de administrar justicia es llevándola a la proximidad de los ciudadanos, mediante la desconcentración -- administrativa con la regionalización de un tribunal de lo contencioso administrativo, (el actual sistema del Tribunal Fiscal de la Federación). Afirmamos que ese sistema es el adecuado en nuestro país y sería mejor, si se implantara el sistema de plena jurisdicción.

Este mismo criterio privó en la V Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - - efectuada en la Ciudad de Zacatecas en el mes de Abril de 1974, en donde de al estudiarse la ponencia presentada por el representante del Estado de Coahuila, se pronunció el siguiente acuerdo:

"DECIMO NOVENO.- Se aprueba la ponencia presentada por el Estado de Coahuila sobre la desconcentración de la justicia tributaria. Al respecto se solicita al Tribunal Fiscal de la Federación que estudie - la posibilidad de desconcentrar en Salas Regionales, sus funciones; - armonizándose al efecto, la Legislación Federal de Amparo, de suerte - de llevar los centros de decisión en materia de medios de defensa, a la cercanía del domicilio del contribuyente . Estudiándose, así mismo, en este caso por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la posibilidad de delegar en las autoridades Estatales la Resolución de los Recursos Administrativos siguientes: Oposición al procedimiento, Oposición de Tercero y Reclamación de Preferencia". (29)

La VI Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y funcionarios - de Hacienda que se desarrolló en la Ciudad de Puebla, en el mes de -- Octubre de 1974 en su acuerdo décimo cuarto, se manifestó en los si--- guientes términos:

"DECIMO CUARTO.- Se aprobó la ponencia sobre la desconcentra-- ción de la justicia tributaria llegándose a las siguientes conclusio-- nes:

A.- Ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Fe-- deración, a efecto de convertirlo en un Tribunal de plena jurisdicción.

B.- Desconcentración del mismo, creando nuevas Salas en el -- interior de la República en congruencia con la descentralización admi-- nistrativa y la pronta y expedita administración de justicia.

C.- "Modificaciones a las Leyes de la materia". (30)

Así en Abril de 1975 en la VII Reunión de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se pronun-- ció en sus anteproyectos por una Ley Federal de Justicia Administrati-- va, según reza el Acuerdo undécimo de dicha Reunión.

De esta manera nos encontramos con que la impartición de la -- justicia administrativa se convierte en un ente añorado como unidad - procesal que controle los actos de la administración activa con la de-- bida imparcialidad y con-natural a la función jurisdiccional que nos - conduzca a la seguridad jurídica, a la paz social y al bienestar colec-- tivo.

C A P I T U L O I I

DESCONCENTRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.- Introducción a la desconcentración; Conceptos y - análisis. 2.- Organización actual del Tribunal Fiscal de la Federación. 3.- La Sala Superior. 4.- Las Salas Metropolitanas y las Regionales.

1.- INTRODUCCION A LA DESCONCENTRACION; CONCEPTOS Y ANALISIS.

Es conveniente citar a la figura jurídica administrativa conocida como desconcentración, que por muchas razones se aplica al tema de nuestro estudio, debido a que en base a dicha figura funciona el Tribunal en cita.

Es necesario hacer mención a que la figura jurídica administrativa en cuestión es en muchos casos ignorada, incomprendida, o mal utilizada por desconocerse su contenido real, y en un sinnúmero de ocasiones es confundida con otra figura llamada Descentralización Administrativa, pues ésta última es utilizada tanto en los medios publicitarios como en las locuciones políticas como sinónima la una de la otra, esto es, que se utiliza el término Descentralización o Desconcentración indistintamente, se puede pensar que se utiliza el término descentralizar de la definición expuesta literalmente que significa - transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes - ejercía el gobierno central de un país, pero aún así sería errónea su utilización, pues el sentido que se ha tratado de dar al término descentralizar en los medios citados, es el de "distribuir fuera del centro", o como se especifica literalmente el término descentrar "Sacar una cosa del centro".

En resumen manifestamos que tanto la palabra desconcentración, como la palabra descentralización se han utilizado para dar a entender que significa "sacar del centro", debido a que se habla de la "descentralización de la vida nacional", la desconcentración de la Secretaría X o el Departamento u Organismo Y", lo que se hace con el afán de dar a conocer a la ciudadanía que tal o cual Secretaría de Estado o Departamento será retirado del Distrito Federal. Por tanto consideramos pertinente esclarecer el sentido del término y figura jurídica denominada Desconcentración que es tema del presente estudio.

Gabino Fraga nos explica la desconcentración diciendo que: "Consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión". (31)

El maestro Serra Rojas, señala que: "La desconcentración es una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los Agentes del Poder Central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios". (32)

" La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestiona técnicamente porque no rompe los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados". (33)

[31] Fraga, Gabino. *Ob. Cit.* 165

[32] Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" TOMO I. Editorial Porrúa. México. 1979. p. 501

[33] Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.* ps. 487 y 488

Para entender la desconcentración como forma de organización administrativa, debemos estudiarla como una variante de la centralización, por lo cual se crean órganos subordinados a las propias Secretarías de Estado, concediéndoles ciertas facultades de decisión y cierto patrimonio, para que funcionen en diversas regiones de la República, generalmente en las capitales de los Estados, para atender y resolver los asuntos planteados por la ciudadanía.

Es conducente mencionar que la figura jurídica administrativa llamada desconcentración se sitúa en un plano intermedio entre descentralización y centralización, por tanto es conveniente hacer una breve referencia de éstas.

Andrés Serra Rojas sostiene que la descentralización administrativa, "es un modo de organización mediante en el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo" (34).

El maestro Andrés Serra Rojas resume la centralización administrativa de la siguiente manera:

"a).- Centralización Administrativa propiamente dicha. - - Cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración Pública Federal.

[34] Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo* pag. 580 Edit. Porrúa. México 1979.

b).- Centralización Administrativa con Desconcentración o simplemente Desconcentración Administrativa.- Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que nos los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía". (35)

Gabino Fraga al respecto señala:

"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.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados, de ciertas facultades de decisión". (36)

De una manera general diremos que la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico. En tratándose de la descentralización administrativa, resumimos que es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del

(35) Serra Rojas, Andrés. *Ob. Cit.* pág. 466

(36) Fraga, Gabino.- *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa. México. 1978. p. 165

Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Las diferencias entre centralización y descentralización - pueden resumirse de la siguiente manera:

En la centralización administrativa la relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de órganos que la forman. Esos poderes son: de decisión, de mando, de nombramiento, de vigilancia, -- disciplinario, de revisión y de poder para la resolución de conflictos de competencia. Dichos poderes los conserva la autoridad superior.

En la descentralización en cambio, hay algunos poderes que la autoridad superior conserva, de los señalados en la centralización. El de nombramiento en algunas ocasiones se encuentra limitado y en otras se haya suprimido y sustituido por el sistema de elección. Por lo que hace al poder de mando desaparece generalmente por completo, de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su criterio en los casos en que la ley les conceda. El poder disciplinario no existe y el de vigilancia si subsiste.

"En el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o destruirse mas que por los propios titulares en su esfera de competencia.

Por el contrario en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabili--

dad. Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado". (37)

Podemos hablar también de las diferencias entre descentralización y desconcentración. "La desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestiona técnicamente porque no rompe los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados". (38)

En tanto que en la descentralización administrativa se -- crean personas morales, a las cuales se les transfiere 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 determinada competencia 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". (39)

Hemos dicho que la descentralización consiste en confiar -- la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía.

(37) *Serra Rojas Andrés . Ob. Cit. p. 482*

(38) *Serra Rojas Andrés. Ob. Cit. pp. 487 y 488*

(39) *Idem.*

Es conducente manifestar que se habla de desconcentración - del Tribunal Fiscal de la Federación por la razón de que se ubica -- dentro de los lineamientos propios de los organismos desconcentrados de acuerdo a lo manifestado doctrinalmente por el maestro Miguel --- Acosta Romero, como se cita a continuación:

"Aún cuando con ciertas reservas, encontramos que las características de los Organismos Desconcentrados son las siguientes:

- a).- Son creados por una Ley o Reglamento. (Técnicamente es incorrecta su creación por reglamento).
- b).- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c).- Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d).- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aun que también pueden tener presupuesto propio.
- e).- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del Organismo del cual dependen.
- f).- Tienen autonomía Técnica.
- g).- No puede tratarse de un Organismo Superior (siempre dependen de otro).
- h).- Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i).- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el Organismo de que se trate.

j).- En ocasiones tienen personalidad propia. (Pero no se trata de un requisito)". (40)

Por las características señaladas anteriormente, podemos sostener que el Tribunal Fiscal de la Federación, desde el día 2 de Febrero de 1978, cuando distribuyó sus salas de una manera regional pasó a formar parte de los Organos Desconcentrados, fortaleciendo - tal posición con los conceptos que se exponen a continuación.

Para redundar en el estudio de la Desconcentración Administrativa, hacemos mención a que las características de los Organos Desconcentrados resultan imprecisas e indeterminadas, pues no existe un común denominador que permita clasificar rígidamente a dichos órganos.

Así lo manifiesta Manuel del Rfo González y propone:

"Estimamos que es urgente la expedición de un reglamento - del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para precisar tanto las características, como la forma de - organización y funcionamiento de los Organismos Desconcentrados.

Por otra parte, un problema de hecho, consiste en que primero se han creado los órganos desconcentrados y posteriormente surge la preocupación de ubicarlos dentro de la Ley. Este mismo desorden existe con relación a los órganos descentralizados y a las - Empresas Paraestatales, y muchas veces, ante la ausencia de moldes rígidos, surge el problema de que hay organismos "Sui Generis" con

(40) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1979. p. 158

variadas características de cada una de las formas de organización administrativa, pero sin encuadrar con toda precisión en alguna de ellas". (41)

"Las ventajas de la desconcentración administrativa son múltiples y se advierten fácilmente. Se busca eliminar el centralismo que hace lentas las decisiones e imprime gran rigidez a la Administración Pública Federal. Su propósito fundamental es -- hacer que la administración pública vaya al ciudadano, en lugar de que éste acuda a ella, y así proporcionarle servicios con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad a toda la población del país. Los Organos Desconcentrados por su comunicación más cercana con la población y con sus problemas, tendrán mejor conocimiento de lo que realmente acontece, de la estructura de los grupos, de las aspiraciones concretas y de las soluciones a los problemas y asimismo, gracias a su relación personal con los habitantes favorece la participación de la ciudadanía en el planteamiento de los problemas y en la ejecución de las resoluciones". (42)

"En resumen, los organismos desconcentrados, sólo deben ser creados mediante Leyes, y nunca por reglamentos, decretos o -- acuerdos". (43)

El Tribunal Fiscal de la Federación se rige por el principio de la desconcentración administrativa, ya que al convertirse en un órgano desmembrado en Salas Regionales, lleva consigo la relación jerárquica, pues aun y cuando las Salas Regionales gozan de autonomía para dictar sus fallos, a su vez quedan supeditadas a la

{41} Del Río González, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo" Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1981. p. 162

{42} Del Río González, Manuel. Ob. Cit. p. 164 y 165

{43} Del Río González, Manuel. Ob. Cit. p. 164.

decisión de la Sala Superior, sucediendo lo mismo en la administración interna o propia de las salas.

Se ha contemplado la forma jurídica administrativa desconcentrada con que funciona el Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que es de considerarse conveniente adentrarnos en el estudio del Tribunal Fiscal de la Federación, dejando establecido el marco jurídico en el que se ubica, aplicando la conceptualización que hace de ello el maestro Andrés Serra Rojas, quien manifiesta:

"El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características, si nos atenemos a las disposiciones legales que los rigen y a la interpretación jurídica de que han sido objeto estas normas:

I.- Formalmente es una institución administrativa, y materialmente realiza una función jurisdiccional.

Su fundamento se apoya en el artículo 104 Fracción I Párrafo segundo de la Constitución, al construir un Tribunal Administrativo creado por una Ley Federal con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia del Tribunal debe ser análoga a los Tribunales Judiciales.

II.- El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste. Su establecimiento propuso mantener el principio de la división de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Esto es lo que se consagra en la Ley que en su Artículo 1º. de la Ley Orgánica del 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". Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 2 de Febrero de 1978. (44)

Bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación --- actúa por delegación del Poder Ejecutivo, pero también lo es, que - su forma de organización actual le da las características de un - órgano desconcentrado, ya que se apega a los principios doctrina--- rios de esa figura jurídica administrativa.

Por último es conveniente citar lo que establece la Ley -- Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17 que a la letra dice:

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

Cabe hacer hincapié que el Tribunal Fiscal de la Federación no se sitúa ni como una Secretaría de Estado, ni como un Departamento Administrativo, por lo que es de considerarse que el artículo en comento debe adicionarse, para el efecto de dar cabida, a la forma de organización del Tribunal Fiscal de la Federación en sus - Salas Regionales.

2.- ORGANIZACION ACTUAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Para analizar el presente capítulo debemos tener en cuenta que al haber hecho referencia de la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, debemos hacer notar el momento de la institución de las actuales Salas Regionales del Tribunal Fiscal, y su funcionamiento.

Es conducente que al inicio de este capítulo señalemos -- que la actual organización del Tribunal queda inscrita en la Ley -- Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 27 de Diciembre de 1977 y esta quedó de la manera siguiente: (45)

- a).- Una Sala Superior
- b).- Una Sala Metropolitana dividida en seis Salas
- c).- Diez Salas Regionales.

La Sala Superior con sede en el Distrito Federal y con la competencia que se reseñará posteriormente, queda integrada con un Presidente y nueve Magistrados.

La Sala Metropolitana queda estructurada como Sala Regional en donde se establecen seis Salas Regionales y dichas Salas conocerán por razones de territorio del Distrito Federal respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

(45) *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicada el 2 de Febrero de 1978 por Decreto de Fecha 30 de Diciembre de 1977.*

A las Salas Regionales se les ha otorgado competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones - definitivas, esto es, que no admitan recurso ordinario de defensa, o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado. Como veremos más adelante en su inciso, la implantación de su competencia, jurisdicción y bases legales de su funcionamiento.

3.- LA SALA SUPERIOR .

En virtud de la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación y como lo señala la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se fija su competencia y jurisdicción en los Artículos del 11 al 16 que se reseñarán en párrafos posteriores.

A la Sala en cuestión le compete: Fijar la Jurisprudencia, Resolver los Recursos en contra de las Resoluciones de las Salas Regionales, Conocer las excitativas para la impartición de justicia - que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados dentro de los plazos señalados por la Ley.

El Artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación manifiesta la competencia de la Sala Superior, como se aprecia en la transcripción del artículo citado:

"ARTICULO 15.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones - de las Salas Regionales, que concedan las leyes;

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de la justicia que promuevan las partes cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda, o no emitan su voto - respecto de los proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;

IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y en su caso, designar el Magistrado que deba sustituirles;

V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los - asuntos de las Salas Regionales cuando haya más en la circunscripción territorial, así como entre los Magistrados instructores y ponentes".

Del anterior precepto desprendemos que la Sala Superior -- queda establecida como una segunda instancia en el sistema contencioso administrativo, debido a que en las fracciones II, III y IV - del precitado artículo se implanta a la Sala Superior como una Sala revisora de las actuaciones de los Magistrados de las Salas Regionales, por ello el Tribunal sigue conservando de esta manera su autonomía e imparcialidad que hasta ahora lo ha caracterizado.

La Jurisprudencia como lo manifiesta la fracción I del -- artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tiene plasmadas sus bases jurídicas en los artículos 259 y 260 del Código Fiscal de la Federación, donde se mencionan los casos en que

procederá la realización de ésta como se transcribe a continuación:

"ARTICULO 260.- La jurisprudencia del Tribunal se establece por la Sala Superior en los siguientes casos:

I.- Al resolver las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las Salas Regionales y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los Magistrados que integran la Sala Superior.

II.- Si al resolver el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la Sala Regional, la Sala Superior decida -modificarla y

III.- Cuando la Sala Superior haya dictado en el recurso -de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hayan sido aprobadas lo menos por seis de los Magistrados.

En estos casos el Magistrado instructor propondrá a la Sala Superior la tesis jurisprudencial, la síntesis y el rubro correspondiente a fin de que se apruebe. Una vez aprobados, ordenarán su publicación en la Revista del Tribunal".

"ARTICULO 261.- Los Magistrados, las autoridades o cualquier particular, podrán dirigirse al Presidente del Tribunal denunciando la contradicción en las sentencias dictadas por las Salas Regionales. Al recibir la denuncia el Presidente del Tribunal designará por turno a un Magistrado para que formule la ponencia sobre si existe la contradicción y, en su caso, proponga el criterio que deba prevalecer, el cual no modificará los derechos u obligaciones --que deriven de las sentencias".

"ARTICULO 259.- La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación será establecida por la Sala Superior y será obligatoria para la misma y para las Salas Regionales y sólo, la Sala Superior podrá variarla".

Otro de los puntos importantes dentro de la competencia de la Sala Superior es el referente a los recursos que tiene que resolver la misma y que son: Queja y Revisión, establecidos en los artículos 245 y 248 del Código Fiscal de la Federación respectivamente.

El primero de ellos procede contra resoluciones de las Salas Regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en tanto que el segundo procede contra resoluciones también de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobre seimientos y sentencias definitivas, esto cuando el juicio sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto corresponda, y serán también revisables las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

La procedibilidad de dichos recursos se encuentra también plenamente establecida en los artículos 246 y 249 respectivamente del Código en cita.

Se hace necesario anotar que el Código Fiscal de la Federación establece el Recurso de Revisión Fiscal y que procede en contra de las resoluciones de la Sala Superior, establecido en el artículo 249 (en el recurso de revisión) y que será interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirigido al Presidente de la Segunda Sala, en los casos de que el negocio exceda de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año.

Haremos notar que en cuanto al recurso de revisión fiscal queda en desventaja el particular puesto que a la autoridad administrativa se le está otorgando el beneficio de una tercera instancia en el procedimiento contencioso administrativo, por el simple hecho de citar el titular de la autoridad administrativa que un asunto sea de importancia y trascendencia, o que como lo menciona la Ley en el artículo 250: "Si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla específica en el artículo 3º Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

Así observamos que esta desventaja en que queda el particular, está supeditada al criterio de una sola persona y no de una institución, una ley o una jurisprudencia que la respalde; por tanto debe restringirse, la posibilidad a la autoridad impositora con el fin de corregir esta inequidad otorgada con el recurso de revisión fiscal, que en este caso es para la autoridad administrativa. Otra instancia, debiéndose constituir en resoluciones definitivas, exclusivamente las emitidas por la referida Sala Superior, ya que con la instancia que provee el Recurso de Revisión Fiscal se brinda a la autoridad una especie de amparo, ya que la revisión la lleva al cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro punto importante de la competencia de la Sala Superior es el mencionado en la Fracción III del Artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y que es el referente a la excitativa de justicia, que se encuentra establecida por los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación, en la que se menciona : "Las partes podrán formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, si el Magistrado Instructor no formula el proyecto respectivo dentro de los plazos señalados en este código".

El artículo 241 en su caso es la aplicación procesal de esta forma jurídica.

Esta excitativa de justicia es el medio de presión para obtener una pronta y expedita impartición de justicia, al menos en los términos que señala la Ley en cuanto al procedimiento, agilizando así los trámites a seguir ante las Salas del Tribunal.

En cuanto a la integración, organización y atribuciones de esta Sala Superior citaremos que se encuentra establecida en los artículos 11, al 14 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo 11 a la letra dice:

"La Sala Superior se compondrá de nueve magistrados especialmente nombrados para integrarla, pero bastará la presencia de seis, de sus miembros para que pueda sesionar".

Como ya se señaló, los Magistrados son nombrados por el Presidente de la República para ejercer sus funciones por el plazo de seis años con ratificación del senado, eligiendo particularmente a aquellos que desempeñen funciones de Secretarios del Tribunal en el momento de la designación, siempre y cuando reúnan los requisitos del artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto a las resoluciones de la Sala Superior según lo reza el artículo 12 de la precitada Ley se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

El artículo 13 menciona lo referente a la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y que es competencia de la Sala Superior en los siguientes términos:

"ARTICULO 13.- Para fijar o modificar jurisprudencia en -- los casos a que se refiere el artículo 231 Fracción III del Código Fiscal de la Federación, será necesario que en cada una de las tres sentencias en las que se sustente la misma tesis hayan votado en igual sentido, cuando menos, seis magistrados.

Para fijar o modificar jurisprudencia en los demás casos señalados en dicho precepto, se requerirá también la votación en el mismo sentido de seis magistrados. Cuando no se logre esta mayoría en dos sesiones, se tendrá por desechado el proyecto y el Presidente del Tribunal designará otro magistrado distinto del ponente para que en el plazo de quince días formule el nuevo proyecto". (46)

Del anterior artículo se desprende que las Salas Regionales están supeditadas a la actuación jurisprudencial que determine el Tribunal en su Sala Superior, donde se hace notar que las Salas Regionales pueden formular ponencias o tesis jurisprudenciales para su aprobación en la Sala Superior.

(41) *NOTA.- Cabe hacer resaltar que el citado artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se ha venido manejando erróneamente en virtud de que el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación Vigente, cambió su contenido, y lo que expone el artículo 13 en comento, queda contenido en el artículo 260 Fracción III del mismo Código. De lo anterior tenemos que a pesar de las reformas al Código Fiscal, el artículo 13 de la Ley Orgánica no fue adecuado sino que conservó su estructura anterior a dicha reforma.*

El artículo 16 de la misma Ley Orgánica manifiesta lo referente a las atribuciones de la Sala Superior, y lo referente a las bases legales que disponen el funcionamiento administrativo de las Salas Regionales, como se detalla a continuación:

ARTICULO 16.- Son también atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;

II.- Señalar las sedes de las Salas Regionales.

III.- Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas Regionales y de los peritos del Tribunal;

IV.- Designar de entre los magistrados supernumerarios, a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales.

V.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior y a los Peritos del Tribunal, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la Ley;

VII.- Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los términos de las disposiciones aplicables a los Secretarios y

actuarios a ella adscritos, así como a los peritos del Tribunal;

VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho --- pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

IX.- Designar las comisiones de magistrados que sean nece- sarios para la administración interna y representación del Tribu-- nal;

X.- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto del presupuesto del Tribunal;

XI.- Expedir el reglamento interior del Tribunal y los de más reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funciona-- miento;

XII.- Designar de entre sus miembros a los magistrados vi- sitadores de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcio-- namiento de estas a la Sala Superior, y

XIII.- Las demás que establezcan las Leyes.

Una vez analizado lo referente a la Sala Superior nos encontramos con que dependen directamente de ella las Salas Regionales, esto es, que se encuentra plenamente definida, la desconcen-- tración administrativa de las Salas Regionales con relación a la - Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

4.- LAS SALAS METROPOLITANAS Y LAS SALAS REGIONALES.

Continuando con el desarrollo de este capítulo, no dare-- mos detallada fórmula de competencia y jurisdicción de las Salas -

tanto Metropolitanas como Regionales, sino que en base al sentido - práctico con el que se han venido operando haremos un estudio crítico del desarrollo conjunto de todas las Salas (metropolitanas y regionales), para así normarnos un criterio del funcionamiento de la institución que nos ocupa.

Una vez que hemos señalado en el punto anterior las funciones de la Sala Superior, comenzaremos por desarrollar el actual sistema que a continuación se reseña.

Dentro de la Reforma Administrativa de 1976 y 1977 se promovió la desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Al efecto se establecieron las Administraciones Fiscales Regionales y las Sub-Procuradurías Fiscales Auxiliares, posteriormente denominadas Regionales, correspondió a las primeras la administración y recaudación de ciertos impuestos federales y la supervisión de la vigencia de los convenios celebrados con las Entidades Federativas en diversos impuestos, particularmente en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, hoy sustituido medularmente por el Impuesto al Valor Agregado". (47)

Por otra parte, correspondió inicialmente a las Sub-Procuradurías Fiscales Auxiliares, la resolución de diversos Recursos -- Administrativos y la imposición de sanciones, no reservados a la -- administración Central.

Las funciones de las administraciones Fiscales Regionales y de las Sub-Procuradurías Fiscales Regionales, se restringen a di-

(47) Martínez Rosalanda, Sergio. "Pensamientos de José López Portillo sobre la Administración Pública, la Justicia y la Política Tributaria". "El Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al Servicio de México" Publicación por el Tribunal Fiscal de la Federación. TOMO II. 1981 p. 8.

versas áreas de importancia económica en el país. Así, la República Mexicana se dividió en diversas zonas de trascendencia económica, a saber:

La Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; la Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas; la del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas; la de Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Jalisco y Nayarit; la del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí; de Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México; del Golfo Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz; la Pacífico-Centro con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos; la Sureste con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca; la Peninsular con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán y la Metropolitana con sede en el Distrito Federal, misma que cuenta con diversos Departamentos.

Como consecuencia de la desconcentración tanto de las Administraciones Fiscales Regionales, como de las Sub-Procuradurías Fiscales Regionales o auxiliares, y en el afán de acercar los medios de defensa a los particulares, en el ámbito de lo contencioso administrativo, se realizó la desconcentración de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, mismas que se establecieron en las mismas zonas que las Administraciones y Sub-Procuradurías citadas.

"Para complementar la medida anterior el titular del Poder Ejecutivo, promovió la Regionalización o desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo Salas Regionales en las Zonas donde ya se encontraban funcionando tanto las administracio--

nes fiscales regionales, como las Sub-procuradurías fiscales regionales, con lo cual el particular tenía muy próximo a su domicilio - al órgano correspondiente de la administración activa y, al órgano jurisdiccional encargado de dirimir en su caso, las controversias - suscitadas entre la administración activa y los particulares, con lo cual se modificó la estructura tradicional del Tribunal Fiscal - de la Federación, que había subsistido desde la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936". (48)

Por otra parte nos percatamos que dichas Salas Regionales, por diversas causas, no han podido cumplir fielmente con el cometido que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación les confiere como se aprecia a continuación:

"A propósito de los medios de defensa los particulares se encontraban restringidos, puesto que sólo "permanecerían" bajo la jurisdicción de las autoridades desconcentradas, al agotar medidas de defensa particularmente los Recursos Administrativos, tales como el Recurso de Nulidad de Notificaciones, el Recurso de Oposición al Procedimiento Ejecutivo, la Reclamación de preferencia y el Recurso de Revocación, pero si la resolución emitida por la autoridad administrativa respecto de estos medios de defensa fuere contraria a -- sus intereses, si se quería una impugnación posterior, debía agotar se el juicio de nulidad, el cual es de la competencia exclusiva del Tribunal Fiscal de la Federación, en esta materia, el cual tenía su sede en la Ciudad de México, D.F. por lo cual se rompía con la finalidad perseguida con la desconcentración administrativa" (49)

Vistos los conceptos anteriores vertidos por el Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación Sergio Martínez Rosaslanda nos

(48) *Martínez Rosaslanda, Sergio. Ob. Cit. ps. 10 y 11*

(49) *Martínez Rosaslanda, Sergio. Ob. Cit. p. 10*

damos cuenta que la desconcentración del Tribunal en comento fue necesaria -ahora una realidad- con la finalidad de otorgar un -mejor servicio y una más expedita impartición de justicia al particular radicado en cualquier región del país. Esta realidad -actual del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra legalmente encuadrada, como a continuación se indica.

La regionalización o desconcentración de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, está legalmente establecida en el "Diario Oficial de la Federación" de fecha 2 de Febrero de 1978, donde apareció publicada la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y que actualmente se encuentra en los siguientes términos:

CAPITULO IV.- DE LAS SALAS REGIONALES.

Artículo 20.- El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Artículo 21.- El territorio nacional para los efectos del artículo anterior se divide en las siguientes regiones:

I.- Del Noroeste con jurisdicción en los Estado de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III.- Del Noreste, 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".

"Artículo 22.- En cada una de las regiones habrá una Sala Regional, con excepción de la Metropolitana, donde habrá seis Salas Regionales". (anteriormente eran tres salas en la Metropolitana).

El artículo 23 de la Ley en comento en sus fracciones de I a IX hace referencia a la competencia de las Salas Regionales, - misma que es general para todas y cada una de ellas.

Artículo 24.- Las Salas Regionales conocerán por razón de territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidos -- por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto de las referidas resoluciones. Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen, por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegaciones de facultades, las Leyes y las demás disposiciones Fiscales Federales.

Para los efectos de esta Ley se entiende por autoridad -- ordenadora la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquella se pronuncie.

Artículo 25.- Las Salas Regionales conocerán 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 previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

Por razón de territorio, en estos casos será competente -- la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que pretenda nulificar.

Como se advierte particularmente en el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales encuentran limitada su jurisdicción por razón del territorio al domicilio donde radiquen las autoridades ordenadoras; y en los casos que se demanda la nulidad de una --

resolución favorable a un particular se sigue el mismo criterio. "El contenido de dichos preceptos, impide un desarrollo cabal de la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto -- que no todos los asuntos en los que se encuentran involucrados los administrados con domicilio en la circunscripción territorial de la jurisdicción de la sala, son de su competencia y así se vuelve a caer al absurdo, para sólo citar un ejemplo de que en la mayoría de los casos los asuntos relativos a la materia de aduanas que se originan en las de Nuevo Laredo, Tamaulipas, Matamoros, Tamaulipas, y Veracruz, Veracruz; las más importantes del país en ese orden, - en los casos de controversias, tengan que dirimirse en todos los - casos en la Ciudad de México, Distrito Federal". (50)

Tales obstáculos se originan por dos motivos fundamenta-- les:

a).- La obligatoriedad de los Recursos Administrativos cu ya resolución no ha sido desconcentrada, como es el caso del Recur so que se hace valer ante la aduana del despacho que es resuelto - en todos los casos por la Dirección General de Aduanas, que tiene su sede en la Ciudad de México, lo cual al resolverse el Recurso - se surte la jurisdicción exclusiva de las Salas Regionales Metropc litanas, con la consiguiente carga excesiva de trabajo en esta ma- teria.

b).- Otra limitación consiste en que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para determinar la jurisdicción - de la Sala Regional, sólo toma en cuenta el domicilio de la autori dad ordenadora con lo cual quedan fuera de la jurisdicción de las Salas Regionales, los causantes que aún cuando ubicados en la cir-

cunscripción territorial de dicha jurisdicción por el volumen de ingresos declarados anualmente se ven obligados a litigar en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Así, en el curso del presente capítulo nos percatamos que aún le falta al Tribunal Fiscal de la Federación otorgar a las Salas Regionales una más vasta jurisdicción, que permita al particular en los casos mencionados una más ágil y expedita impartición de justicia cerca de su domicilio.

En resumen, es conducente expresar que las cuestiones expuestas nos llevan a interpretar que las Salas Regionales, así como la Metropolitana, tienen las mismas facultades y atribuciones - salvo de la Sala Superior como lo hemos señalado, distribuye a las "Salas Metropolitanas" todo lo referente a materia aduanal quitando así la oportunidad de su ejercicio a las Salas Regionales correspondientes.

Es de esta manera como culminamos el estudio de lo que son las diversas Salas que componen el Tribunal Fiscal de la Federación y nos internaremos en el estudio específico de la Sala Regional del Centro, que es el tema principal de nuestro interés.

C A P I T U L O I I I

LA SALA REGIONAL DEL CENTRO

CASO ESPECIFICO

- 1.- Bases legales de su funcionamiento.
- 2.- Su organización técnico-legal de la Sala.
- 3.- Beneficios que aporta la Sala Regional del Centro.
- 4.- Deficiencias de la Sala.
- 5.- Posibles soluciones.

A manera de preámbulo del presente capítulo, -- haremos una breve reseña de las bases constitucionales -- del Tribunal Fiscal de la Federación, con el fin de establecer plenamente su funcionamiento actual.

La base jurídica fundamental se encuentra en el artículo 104 fracción I de la Ley Suprema de la Nación, mismo que autoriza la existencia del Tribunal en comento.

Sabemos que el Tribunal Fiscal de la Federación y acorde al principio de división de poderes, se ubica -- en el ámbito del Poder Ejecutivo en virtud de que la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en su artículo primero establece:

"Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, -- con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal -- Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecuti-

vo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa."

De la anterior transcripción del artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación forma parte del Poder Ejecutivo y que actúa por delegación de éste, es decir que se trata de un Tribunal de Justicia delegada porque dictaba resoluciones en nombre del Presidente de la República, pero con plena autorización para emitir sus fallos, pues no dependía para ello de ninguna autoridad administrativa.

Es necesario asentar que la doctrina reconoce en forma general dos sistemas de acuerdo con la clase de tribunales que conocen de lo contencioso administrativo, por lo que anotamos a continuación el siguiente comentario:

Héctor Fix Zamudio en el ensayo llamado "Organización de los Tribunales Administrativos" señala al respecto:

I) Tribunales administrativos de jurisdicción retenida, que son aquellos en los que la decisión se presenta a consideración del jefe o de un Ministro de Estado para la resolución definitiva.

II) Tribunales administrativos de jurisdicción delegada, que son aquellos que encuadraban formalmente dentro de la Administración, tienen plena autonomía para dictar sus resoluciones, aunque existen algunas limitaciones para la ejecución de las mismas" (51)

(51) Fix-Zamudio, Héctor, "Organización de los Tribunales administrativos", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, cuarto número extraordinario, 1971, pp. 101-104.

En la actualidad, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Publicada en el D.O. de la Federación el día 2 de febrero de 1978), ya no precisa en que esfera se sitúa al Tribunal en cita, en virtud de que no señala al Ejecutivo de la Unión, ni al Poder Judicial, como base de su organización, como se establecía en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, pues ahora se sitúa exclusivamente como un organismo autónomo creado por la norma jurídica, como se aprecia en el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que establece:

Artículo 1º.- 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.

Del análisis del artículo anterior desprendemos, que al Tribunal Fiscal de la Federación ya no es factible situarlo como un tribunal de jurisdicción delegada, en virtud de que en apariencia no emite sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, y por tanto, no se ubica en el ámbito de éste, sino exclusivamente como un organismo autónomo, ya que no existen argumentos sólidos para afirmar que formalmente se sitúa en la esfera del Ejecutivo y que actúa por delegación de éste.

Por otra parte es necesario hacer hincapié que la forma de organización actual del Tribunal Fiscal de la Federación es muy semejante a lo que los principios doctrinarios conciben como desconcentración, ya que esa figura jurídica administrativa es aplicable en lo referente a sus Salas Regionales, incluyendo dentro de éstas a las Metropolitanas, y mismas que cumplen con los requisitos que esta-

blece la doctrina al respecto de la desconcentración, como se advierte en el capítulo segundo del presente estudio.

Ahora bien, en el caso específico de la Sala Regional del Centro se aprecian en forma eficaz los signos característicos de la desconcentración y se adjuntan a su estudio otros factores de importancia, cuya finalidad es dar a conocer y establecer un criterio respecto de la pre citada sala como se detalla en el presente capítulo.

1.- BASES LEGALES DE SU FUNCIONAMIENTO.

La Sala Regional del Centro quedó instituida por el Presidente de la República de acuerdo a lo dispuesto - por los artículos quinto y sexto transitorios de la Ley - Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación anterior a la vigente (actualmente se encuentra derogado el artículo quinto y el sexto fue reformado), en donde se mencionaba lo siguiente:

ARTICULO QUINTO.- "El Presidente de la República a solicitud de la Sala Superior podrá dictar el acuerdo - para trasladar, antes o después de la iniciación de actividades de las Salas Regionales a que se refiere el artículo sexto transitorio de esta Ley, hasta tres de las - - seis Salas Regionales a que se refiere el artículo tercero transitorio a otras tantas regiones del interior de la República, donde aún no se hayan instalado, en el momento en que así lo exija el número de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las auto ridades ordenadoras a que se refiere el artículo veinti-

cuatro de esta Ley.

El acuerdo de traslado deberá señalar la región a que corresponda la Sala que se traslade y la fecha de iniciación de actividades, debiendo publicarse en el "Diario Oficial de la Federación"

Las Salas Regionales que conserven su sede en el Distrito Federal, turnarán a la Sala o Salas Regionales - que se trasladen en la fecha de iniciación, de sus actividades, los juicios en que aún no se hubieren iniciado la audiencia de Ley y en los que se controviertan resoluciones dictadas por autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción territorial. A su vez, la Sala o Salas Regionales que se trasladen turnarán a las Salas que conserven su sede en el Distrito Federal los juicios de la competencia territorial que en ese momento corresponda a estas".

ARTICULO SEXTO.- "Para completar el número de Salas Regionales a que se refieren los artículos 21 y 22 de esta Ley, el Presidente de la República a solicitud de la Sala Superior, dictará el acuerdo de iniciación de actividades de las cuatro Salas restantes, señalando la región a que cada una corresponda, tomando en cuenta los elementos mencionados en el Primer Párrafo del Artículo anterior que justifiquen la conveniencia de la medida.

A la Sala o Salas que se instalen conforme a este procedimiento, a partir de la fecha de iniciación de actividades, les serán turnados los asuntos de su competencia territorial de que se estuvieren conociendo las Salas Regionales que conserven su sede en el Distrito Fede-

ral, y en los que no se hubiere iniciado la audiencia de Ley".

De los anteriores artículos expuestos y complementando las bases legales del funcionamiento de la Sala Regional del Centro, transcribimos en apoyo a la institución que nos ocupa lo dispuesto en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1980, mismo que exponemos a fin de consolidar la existencia jurídica de la multicitada sala:

"Acuerdo por el que se dispone que las Salas Regionales dependientes del Tribunal Fiscal de la Federación, del Centro, Golfo-Centro y Noroeste iniciarán sus actividades el 18 de Octubre próximo.-

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidente de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos QUINTO y SEXTO Transitorios de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y

C O N S I D E R A N D O

Que conforme a los artículos Quinto y Sexto Transitorios de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la nueva estructura regionalizada de este órgano jurisdiccional debe irse configurando gradualmente, de

manera que vaya adaptándose a las cargas de trabajo reales para lo cual el Ejecutivo Federal a solicitud de la Sala Superior de dicho Tribunal dictará el Acuerdo de Iniciación de Actividades de las Salas Regionales creadas -- por la citada Ley, cuando así lo exija el número de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades ordenadoras a que se refiere el artículo 24 del propio ordenamiento legal.-

Que con apoyo en los preceptos citados, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha solicitado se ACUERDE la iniciación de actividades de las Salas Regionales del Noroeste, Centro, y Golfo-Centro a que se refieren las fracciones I, V y VII, del artículo 21 de la Ley Orgánica mencionada, pues se aprecia un incremento en los juicios que se promueven en contra de las resoluciones emitidas por las autoridades ordenadoras que tienen su sede en las circunscripciones territoriales correspondientes.

Que al realizarse las funciones jurisdiccionales de esas salas se disminuirá el volumen de trabajo de las Salas Regionales Metropolitanas, que hasta ahora han venido conociendo de los juicios interpuestos contra las autoridades ordenadoras, residentes en las regiones del Noroeste, Centro, y Golfo-Centro, lo que permitirá agilizar la impartición de justicia y cumplir con los propósitos del legislador de acercarla al lugar de residencia de los ciudadanos.-

Que a fin de que se cuente con el tiempo suficiente para preparar su instalación y funcionamiento se estima conveniente y oportuno que las Salas Regionales del --

Centro, Golfo-Centro y Noroeste inicien sus actividades a partir del día primero de octubre del año en curso; he te nido a bien expedir el siguiente:

A C U E R D O

ARTICULO 1º.- Las Salas Regionales del Centro, - Golfo-Centro y Noroeste del Tribunal Fiscal de la Federación, iniciarán sus actividades el 10. de octubre de 1980.

ARTICULO 2º.- Se turnarán a dichas Salas los juicios de su competencia territorial en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de que esten conociendo las Salas Regionales Metropolitanas y en los que no se hubiere iniciado la audiencia de Ley.-

ARTICULO 3º.- La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación dictará las medidas necesarias para el cumplimiento de este acuerdo.-

T R A N S I T O R I O .

ARTICULO UNICO.- El presente acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el "Diario" Oficial de la Federación.-

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal a los 13 --- días del mes de Agosto de mil novecientos ochenta.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y -- Crédito Público, David Ibarra Muñoz.- Rúbrica".

Así bajo el mandato del entonces Primer Mandata-

rio, de la Nación mediante el acuerdo transcrito, dió vigencia y entrada a la vida jurídica a uno mas de los puntos del Plan Global de Desarrollo; A partir de la fecha de expedición del Diario Oficial de la Federación, se comenzaron a hacer los preparativos para que esta Sala comenzara a funcionar, entre otras cosas, distribuir los expedientes en que se irían a pronunciar sus primeras labores de la Sala Regional del Centro.

Otro aspecto importante a tratar dentro de la organización jurídica de la Sala en comento, es lo relacionado con su competencia, de lo que hicimos referencia en el capítulo anterior, pero que nos dá una perspectiva más amplia del actuar de dicha sala y por ende de su funcionamiento en cuanto a la finalidad que persigue y que es el de administrar justicia fiscal o más ampliamente -- Justicia administrativa, dentro de la región que se le asignó como jurisdicción, o sean los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

2.- SU ORGANIZACION TECNICO-LEGAL DE LA SALA.

Para iniciar el estudio de esta institución, es necesario señalar que una vez que se hubo definido lo referente a las funciones y competencia de las Salas Regionales, como se hizo en el capítulo anterior, queda sólo, por agregar las atribuciones de la Sala que nos ocupa, de la misma manera lo demás relativo a su funcionamiento como a continuación se indica:

Apegándonos a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se

tienen también por atribuciones de las Salas Regionales las siguientes:

"I.- Designar anualmente a su Presidente, quién podrá ser reelecto;

II.- Nombrar a sus Secretarios y Actuarios, concederles licencias en los términos de las disposiciones aplicables y acordar lo que proceda respecto a su remoción, y

III.- Las demás que establezcan las leyes".

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación hace mención a lo referente a las funciones de los Presidentes de las Salas, como se indica a continuación:

"ARTICULO 29.- Los Presidentes de las Salas Regionales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Atender la correspondencia autorizándola con su firma;

II.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo;

III.- Nombrar, conceder licencias y en su caso remover a los empleados administrativos de la Sala,

IV.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias;

V.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sala o del Magistrado Instructor;

VI.- Realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados de la Sala Superior o del Presidente del Tribunal, y

VII.- Rendir oportunamente al Presidente del -- Tribunal un informe anual de las labores de la Sala y de las principales resoluciones dictada por ella a fin de - que se prepare el informe que debe rendir la Sala Superior.

Una vez que se transcribieron los artículos que se citan vamos a realizar sobre ellos un breve análisis, que nos conduzca a la veracidad de su aplicación:

En cuanto al artículo 28, está por demás señalar que recaé su texto en el orden del funcionamiento -- administrativo y que es el que viene operando en la sala en cuestión, puesto que si las atribuciones del Presidente de la Sala Regional redundan en lo referente a la - - administración misma del personal de la sala, como se -- menciona en la fracción II del artículo 28 y en la III - del artículo 29, en donde debería establecerse: "A solitud de los miembros que componen la Sala se habrán de realizar los actos concernientes al personal" y no como se cita, alternativamente en las fracciones de referen-- cia de los artículos suscritos.

Otro de los puntos importantes a tratar respec-

to de las atribuciones del Presidente de la Sala Regional, es que el nombramiento que recibe para realizar los actos respectivos del Tribunal en su Sala, no debería de entender -el presidente- de funciones administrativas, puesto que le quitan tiempo en el desempeño de su función como - Magistrado Instructor en los juicios que le corresponden, y en su pleno desarrollo como ponente, por lo que se debe contar con un jefe de servicios y asuntos administrativos o bien de un Sub-oficial Mayor que se encargue única y -- exclusivamente de las funciones de la administración propia de la Sala.

La Sala Regional del Centro como todas las demás Salas Regionales, tienen también Secretarios y Actuarios, los que desempeñan sus funciones de acuerdo y con base a lo que señalan los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica - del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Sala Regional del Centro cuenta también con - peritos que desempeñen las funciones establecidas por el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como a continuación se menciona:

ARTICULO 36.- Corresponde a los peritos:

I.- Rendir dictamen en los casos que fueran designados peritos en rebeldía o terceros en discordia, y

II.- Asesorar a los Magistrados del Tribunal cuando estos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

Lo anterior escrito, se hace con el fin de formar una imagen más clara del funcionamiento técnico que tiene

la Sala Regional del Centro, puesto que si no se analizan estos factores no es posible que determinemos con un criterio cierto lo que es la Sala que nos ocupa.

También es importante tratar dentro de la organización técnico-legal de la Sala Regional del Centro del Tribunal Fiscal de la Federación, lo relacionado con las funciones del personal y funcionarios adscritos a esta sala; puesto que dentro de los beneficios y deficiencias de la sala se presenta la falta de algunos de estos funcionarios para su mayor y plena organización, tal como se citó en su momento de referencia a los funcionarios que actúan dentro de la Sala Regional, como es el caso de peritos, secretarios y actuarios, es importante que citeamos las funciones del Oficial Mayor, que aunque únicamente tiene función en la Sala Superior, para regular los actos referentes a la administración propia del Tribunal, consideramos pertinente citarlo, pues como veremos en los puntos posteriores, se contempla la necesidad de crear un departamento en las Salas Regionales, que desempeñe virtualmente las funciones de administración interna de la Sala.

Por lo anterior es que dando importancia especial a las funciones del Oficial Mayor, las expresaremos posteriormente con la finalidad de establecer claramente la aportación real que haría en cuanto a la administración propia del Tribunal Fiscal.

Concluyendo este punto, sólo nos resta decir que aún cuando existe la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y su Reglamento Interno, faltan aún muchas cosas para hacer más clara y ejemplar la función del Tribunal en comento. Y de tal manera citamos la cuestión --

práctica de dicho Tribunal en su Sala Regional del Centro.

Una vez expuestos los fundamentos legales de la existencia de la Sala Regional del Centro y su organización, citaremos los beneficios sociales que aporta a la región donde se estableció, citando como "beneficios sociales" a éstos porque legalmente no es muy grande la aportación, pues sólo ha dado un poco de celeridad a los trámites que se han venido realizando desde sus inicios con su desconcentración.

3.- BENEFICIOS QUE APORTA LA SALA REGIONAL DEL CENTRO.

En el afán de llevar la justicia administrativa cerca del domicilio de los contribuyentes, el Presidente de la República ordenó la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, como se ha señalado, en sus elementos que son la Sala Superior, las Salas Metropolitanas y las Salas Regionales, las que han dado como consecuencia el evitar pérdidas tanto en tiempo como en dinero que le ocasionaba al particular con la centralización a que estaba sometido el Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo que dirigirse las personas a la Ciudad de México, Distrito Federal, para así tratar de dar solución a sus problemas en la materia.

La Sala Regional del Centro, a la que concierne su jurisdicción territorial los Estados de Guanajuato, -- San Luis Potosí, Michoacán y Querétaro, y que tiene su sede actualmente en la Ciudad de Celaya, Guanajuato, ha tenido un mérito, puesto que se desconocía en muchos de los casos la existencia y por lo tanto la competencia de este

tribunal. Es por eso, que en fechas recientes se encuentra la Sala Regional del Centro en una etapa de difusión y consolidación social, pues por primera vez se le brinda al particular de la región, los medios para su defensa en contra de los actos de la autoridad, cerca de su domicilio; lo cual es muy relativo, pues si analizamos las distancias que existen entre el lugar actual de la sede de la Sala Regional y los diferentes lugares de los Estados de su jurisdicción, pues hay algunas ciudades como lo es en los casos de los Estados de Michoacán y San Luis Potosí, que se encuentran, por demás está decirlo, bastante retirados de la sede de dicha sala, por ejemplo en los casos de las ciudades del Norte del Estado de San Luis Potosí, y las del Sur y Oriente del vasto Estado de Michoacán.

Otro beneficio que ha aportado la desconcentración del Tribunal es la agilidad en los trámites y en el procedimiento de la contienda administrativa, de la cual podemos decir de manera crítica, que también tiene deficiencias que señalaremos adelante.

Es conducente manifestar que el ciudadano al tener plena conciencia de sus derechos y de los medios de defensa que lo amparan, así como de la cercanía del instrumento regulador de los actos administrativos que se ejercitan por las autoridades en oposición a sus intereses, tomen la alternativa de defensa ante ese órgano autónomo en la anulación de los actos cometidos por la autoridad impositora de tal o cual sanción que sea materia del contencioso administrativo, este instrumento llamado Sala Regional del Centro, del Tribunal Fiscal de la Federación, ayudará al particular a resolver su situación jurídica -- ante la posición de la autoridad ordenadora, siempre y --

cuando se tenga la conciencia de la veracidad de los -- hechos que se traten de demostrar y que se argumentan como falsos en contra de las disposiciones que le impongan al particular de manera arbitraria la autoridad respectiva.

En sí los beneficios que aporta esta sala se -- proyectan a futuro puesto que el hecho de que aún se encuentra en etapa de difusión y consolidación puede poner de manifiesto que se está perfilando como mecanismo de - defensa del particular ante los actos de las autoridades fiscales federales, ya que actualmente y como se ha citado, es un órgano que funciona como Tribunal de Anulación y no de Plena Jurisdicción por el papel que desempeña; - no obstante, el número de expedientes que se tramitan en las Salas Regionales es cada vez mayor, como sucede en - la Sala en comento.

Lo anterior se aprecia en el informe de labores del Tribunal Fiscal de la Federación rendido por su Presidente Mariano Azuela Guitrón, por el período comprendido entre el 1o. de Diciembre de 1980 al 30 de Noviembre de 1981, donde se manifiesta que la Sala Regional del -- Centro tenía hasta esa fecha el número de 818 expedientes, donde se comprende el interés fiscal controvertido por la cantidad de \$ 270'632,836.29, en comparación con el año 1984 se especificará en párrafos posteriores y -- donde se capta la diferencia.

La Sala Regional del Centro, como se señala en el mismo informe, está compuesta por tres Magistrados a saber:

El primero de ellos tiene a su cargo 239 asuntos; y es quien hasta ese entonces fungiera en ese cargo la Licenciada Luz Cueto Martínez.

Magistrado Licenciado Ramiro Hernández Nieto, -
246 asuntos.

Magistrado, Licenciado Fernando Lugo Verduzco,-
247 asuntos.

Los anteriores "asuntos" que se señalan son los que se encontraban en trámite hasta la fecha de expedición del Informe del que hacemos mención en párrafos --- anteriores.

Ahora bien, haciendo un análisis comparativo -- con las demás Salas Regionales nos encontramos con que esta sala, a pesar de ser de las de más reciente creación tiene un mayor número de trabajo en virtud de que como se señala en el Informe de Labores citado, se presentan las siguientes cantidades de asuntos en sus respectivas salas como se describe :

Primera Sala Regional Metropolitana: 1245 asuntos.

Segunda Sala Regional Metropolitana: 1008 asuntos.

Tercera Sala Regional Metropolitana: 717 asuntos.

Cuarta Sala Regional Metropolitana: 1330 asuntos.

Quinta Sala Regional Metropolitana: 1262 asuntos.

Sexta Sala Regional Metropolitana: 759 asuntos.
 Sala Regional Norte-Centro: 312 asuntos.
 Sala Regional de Occidente: 193 asuntos.
 Sala Regional Noroeste: 193 asuntos.
 Sala Regional Golfo-Centro: 324 asuntos.
 Sala Regional Noreste: 85 asuntos.
 Sala Regional del Centro : 732 asuntos.

Visto lo anterior es fácil verificar que en cantidad de asuntos, así como en el monto económico que se menciona, la Sala Regional del Centro, a diferencia de las demás desconcentradas del interior de la República, es la -- que ha cumplido más fielmente con la Reforma Administrativa y el Plan Global, ya que dentro de su sistema económico-social y jurídico, en su nivel y dentro de la demarcación territorial que le compete, sin contar los avances que se están presentando a cada día en esta región del territorio Nacional, le hará cada vez más indispensable en este ámbito, como se aprecia en la realidad y se corrobora con los datos de la Sala Regional del Centro que se vierten a continuación:

En lo correspondiente al año 1984 hasta el 30 de Noviembre:

En la ponencia 1 a cargo del Magistrado Raúl Armandó Pallares Valdez:

INICIADOS: 217 asuntos
 EN TRAMITE: 233 asuntos
 TERMINADOS: 280 asuntos

En la ponencia 2 a cargo del Magistrado Ernesto A. Estevané Torres:

INICIADOS: 218 asuntos
 EN TRAMITE: 90 asuntos
 TERMINADOS: 293 asuntos

Y en la tercera ponencia el Magistrado Ramiro -- Hernández Nieto realizó:

INICIADOS: 215 asuntos
 EN TRAMITE: 167 asuntos
 TERMINADOS: 296 asuntos

Los asuntos de las tres ponencias estaban distribuidos de la forma siguiente:

Ley del Seguro Social 389 asuntos.
 Ley del Impuesto Sobre la Renta-101 asuntos.
 Ingresos Mercantiles 14 asuntos.
 Aduanas 2 asuntos.
 Instituciones de Fianzas 21 asuntos.
 Impuesto al Valor Agregado 20 asuntos.
 Procuraduría del Consumidor 5 asuntos.
 Otro (varios) 90 asuntos.
 No especificados 8 asuntos.
 Total 650 asuntos.

El monto de estos asuntos descritos sumaba la -- cantidad de \$ 580'158,033.01.

En cuanto a la cantidad de asuntos tramitados -- desde la época de iniciación de actividades de la Sala Re

gional del Centro, hasta 1985 se aprecian las cifras siguientes:

Asuntos Terminados en el año de 1980: 341
 Asuntos Terminados en el año de 1981: 800
 Asuntos Terminados en el año de 1982: 779
 Asuntos Terminados en el año de 1983: 805
 Asuntos Terminados en el año de 1984: 646
 Asuntos en trámite hasta el mes de Septiembre -
 de 1985: 556. (52)

En resumen, los beneficios que otorga el Tribunal Fiscal de la Federación por medio de la Sala Regional del Centro, son ya bastante notables y se consolidarán en un futuro próximo si se sigue actuando con el verdadero afán de impartir justicia administrativa, como se ha venido haciendo hasta la fecha.

4.- DEFICIENCIAS DE LA SALA REGIONAL DEL CENTRO.

Las deficiencias que padece la Sala Regional del Centro se vendrán presentando en el curso mismo del funcionamiento del Tribunal, puesto que dicha sala se encuentra a sólo seis años de la iniciación de sus actividades y comienza a saturarse de trabajo de pronta resolución, - por lo que es necesario incrementar de inmediato el número de Secretarios y personal de los Magistrados para así poder resolver con desahogo las contiendas administrativas.

Cuestión importante es que por los Recursos de - Reclamación que tiene la autoridad, se detiene y retrasa (52) *Datos proporcionados por el archivo de la Sala Regional del Centro con la autorización del Magistrado -- Lic. Ramiro Hernández Nieto.*

el procedimiento, lo que lleva por tanto a detener los -- nuevos asuntos que se plantean día con día en esta Sala, ya que es indispensable resolver tanto los recursos a que está sujeto el procedimiento, como dar entrada a los nuevos juicios que se promueven ante este organismo.

Otra limitación consiste en que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para determinar la - jurisdicción de la Sala Regional, sólo tomó en cuenta el domicilio de la autoridad ordenadora con la cual quedan - fuera de la jurisdicción de las Salas Regionales, los cau santes que aún, cuando ubicados en la circunscripción te- rritorial de dicha jurisdicción por el volumen de ingre- sos declarados anualmente se ven obligados a litigar en - la Ciudad de México, Distrito Federal.

En lo referente a la administración interna de - la Sala Regional en cita, se advierte otra deficiencia, - ocasionada por la falta de una persona o departamento que se encargue de ella, puesto que actualmente es el Presi- dente de la sala en comento, quien se encarga de desempe- ñar las funciones de administración, desviando sus activi- dades como Magistrado.

Por tanto y con el fin de subsanar esa deficien- cia sería conveniente que el Oficial Mayor del Tribunal - Fiscal de la Federación delegara funciones y se creara -- una "Sub-Oficialía Mayor" en cada Sala Regional, que estu- viera en perfecta coordinación con su superior jerárquico (Oficial Mayor) para dar como resultado una mejor organi- zación administrativa en las salas.

Lo anterior asentado, se desprende del estudio -

de los artículos 29 y 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; el primero de los citados establece las atribuciones de los Presidentes de las Salas Regionales, y dentro de ellas, como se cita en la fracción III dispone: "Nombrar, conceder licencias y en su caso remover a los empleados administrativos de la Sala", por otra parte el artículo 32 en comento señala las facultades y obligaciones del Oficial Mayor, una de las cuales está plasmada en su fracción IV que establece como función de éste: "IV.- Tramitar los movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos; "

Del análisis de las fracciones de los artículos supracitados, se identifica que ambas funciones son puramente administrativas, y se encuentran relacionadas, sin embargo por la carencia del medio idóneo para la coordinación de ellas en las Salas Regionales, se tiene que acudir a la Ciudad de México, Distrito Federal, para que el Oficial Mayor ejecute la orden del Presidente de la Sala Regional en la que surja el evento.

Por otra parte nos percatamos de que en la Sala Regional del Centro existen otras deficiencias en el orden de su administración y algunas de ellas relacionadas con las funciones del Oficial Mayor, entre las cuales se aprecian, la falta de supervisión del archivo, el mal ejercicio del presupuesto en cuanto a la Sala, por desconocerse sus necesidades reales, entre otras, y las cuales tiene que suplir, generalmente, el Presidente de la Sala en cita.

En resumen, son más los beneficios que aporta di

cha sala, tanto a la región, como al sistema de impartición de justicia, que las deficiencias de que adolece; lo que nos lleva a connotar dentro de las posibles soluciones, sugerencias para un mejor desarrollo de la regionalización de la justicia administrativa.

5.- P O S I B L E S S O L U C I O N E S .

Previamente, debe reconocerse que la regionalización o desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, constituye un avance en la impartición de justicia administrativa.

Ahora bien, después del primer año de funciones de la Sala Regional del Centro, como se anotó en su oportunidad, nos encontramos con que en esa época dentro de las Salas Regionales existentes hasta el año de 1981 (eran doce salas) representaba estadísticamente el 6% del global de los asuntos que se contemplaban del total de los de la República en materia fiscal y como ya se asentó, el monto de las contiendas que se ventilan en esta sala es mayor -- aún que en cualquiera de las Salas Regionales del interior de la República.

Por tanto es de considerarse, que la gran cantidad de asuntos que vendrán con posterioridad, requerirán de un mayor número de personal para poder ser agilizados en su procedimiento, por tanto al carecerse de Secretarios de los Magistrados, salvo los existentes, seguirá truncando la labor pronta y expedita que siempre ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación, aún cuando se encontraba -- centralizado.

Por otro lado, a sabiendas de que la administración interna de la sala, queda al mando el Presidente de la misma, representa también un desvío de las funciones - del Presidente como Magistrado en la contemplación y expedición de los juicios que él tiene a su cargo, por lo que nos atrevemos a manifestar como una posible solución, que exista un encargado de administración interna o bien un - Sub-Oficial Mayor para tal sala.

Como posible solución al rezago de los expedientes en su procedimiento por causa de los Recursos interpuestos por la autoridad, como lo es en el caso de la Reclamación, se debería restringir a los casos de plena -- importancia, como lo señala el artículo 242 del Código -- Fiscal de la Federación, en relación al 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fracciones, I, II, III y IV de la Ley Vigente, y no utilizándose como medio para rezagar el procedimiento, salvo plena razón o -- injusticia.

Respecto de la limitación consistente en que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sólo - toma en cuenta el domicilio de la autoridad ordenadora, - la forma de evitar ese problema y darle solución, sería con siderar solamente la jurisdicción territorial, tomando en cuenta el domicilio del contribuyente y no el domicilio - de la autoridad ordenadora, y derogar ese precepto, y tam poco basar la jurisdicción en el volumen de ingresos de- clarados, puesto que si bien el Tribunal en sus Salas tie ne plenas facultades para dirimir estos actos, la desconcentración de las autoridades no es completa y por tanto tampoco lo son sus facultades y competencia.

De esta manera y tomando en consideración el domicilio del particular, se evitaría que éste tuviera que acudir nuevamente al Distrito Federal, y en consecuencia seguir teniendo los mismos problemas que antes de la existencia de las Salas Regionales.

La deficiencia más grave de que adolece el Tribunal Fiscal de la Federación es que solamente es un tribunal de anulación y la solución a este problema es que en breve se establezca como un tribunal de plena jurisdicción, porque si bien es cierto, que es un medio de defensa del particular ante los actos de administración, esto no lleva implícito que se puedan denunciar ante este órgano la serie de anomalías y arbitrariedades cometidas por quienes llevan la realización de los actos administrativos.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que el Tribunal Fiscal de la Federación, con todas sus salas no nos sirve para la impartición de justicia real, pues si bien es cierto que imparte justicia, no lo hace plenamente, puesto que sólo anula los actos indebidos o arbitrarios de las autoridades administrativas federales, pero nunca condena a estas autoridades por ningún motivo, pues debemos tomar en cuenta que el particular, en el afán de evitar que le sea cometida una injusticia, tiene que invertir tanto tiempo como dinero que nunca va a recuperar, puesto que no se condena a la autoridad al pago de gastos, ni mucho menos a la reparación por responsabilidad de la autoridad administrativa.

Lo anterior se solucionaría de diversas formas, entre otras, que en caso de que en juicio la razón asista

al particular, se condene a la autoridad ordenadora al pago de gastos y se otorgue el beneficio optativo al particular de demandar por la responsabilidad superviniente a la misma autoridad; otra forma de solución sería que el Ejecutivo Federal otorgara al particular personal facultado para la defensa de sus intereses de manera gratuita, - pues al fin y al cabo si el particular es vencido en juicio, tiene que pagar el crédito fiscal que se le impone, la cuota o las diversas aportaciones que la autoridad - administrativa le imponga con sus respectivos intereses, y demás anexidades que señale la ley de la materia.

Por otra parte, ¿qué sucede con la gente que con sus escasos recursos económicos pretende reclamar una pensión por medio de las diversas salas del Tribunal Fiscal de la Federación?, lo que sucede es que en más de alguno de los casos prefiere evitar el reclamo de su pensión, -- puesto que la mayoría de ocasiones son personas que desconocen el intrincado procedimiento contencioso y en la mayoría de las veces no tienen recursos para cubrir cuotas de honorarios de las personas aptas para la tramitación - de su juicio.

Por tanto se propone como solución la instauración de una ayudantía a los particulares, de oficio y gratuita, que tenga la posibilidad de intervenir en ayuda -- del particular desde el momento de la tramitación del Recurso Administrativo que la Ley señale, y posteriormente, en caso de necesidad intervenga en el juicio de anulación o de confirmación del acto administrativo.

Así es como al exponerse las posibles soluciones a las deficiencias de la Sala Regional del Centro, sólo -

nos resta concluir que la figura del juzgador juega un papel muy importante en la realización de la misión que le ha sido encomendada, puesto que resolver y sobrellevar -- las deficiencias de que es objeto la sala en cita, sólo se pueden enfrentar con el espíritu de equidad y justicia. Como lo hubiera expresado Rudolf Stammier en su célebre obra "El Juez" en los siguientes términos: "Todas las buenas intenciones del Legislador, toda la ordenación justa del derecho no le sirve de nada a los miembros de la comunidad jurídica, de la seguridad de la realización del derecho, si no aparece garantizada por tribunales imparciales y competentes". (53)

Para finalizar, sólo se puede decir que las deficiencias y la solución de estas únicamente las podrá subsanar el Legislador, al darse cuenta de las necesidades diarias que se presentan en la impartición de justicia en el ámbito administrativo.

Deduciendo el presente estudio de manera alternativa, sólo resta decir que se ha tratado de establecer el conocimiento del sistema de defensa en el ámbito administrativo federal, a través del "contencioso administrativo", del cual se citaron sus antecedentes históricos, evolución, terminología y su aplicación actual.

Se refirieron diversos criterios doctrinarios en torno a la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como sus bases jurídicas, se definió la constitucionalidad de éste, y se precisó su sistema, concluyéndose que se trata de un tribunal de anulación y de jurisdicción delegada (aunque algunos autores discrepan de esta apreciación, como el Rector de nuestra máxima casa de estudios, -

(53) Stammier, Rudolf. "El Juez". Editora Nacional. México, D.F. 1974. p.68.

Dr. Jorge Carpizo, quien señala que no existe delegación de nadie para el funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, refiriéndose entre ellos al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que su creación depende de la orma jurídica, y que no existe ningún argumento sólido para afirmar que formalmente se encuentra - en la esfera del Ejecutivo). (54)

En forma general se especificó la forma de organización y funcionamiento actual del Tribunal Fiscal de la Federación, asentándose la desconcentración de sus Salas Regionales.

Se establecieron conceptos de desconcentración y algunas de sus características acorde a como lo señala la doctrina con respecto a esta forma de organización -- administrativa, para situar a las Salas Regionales del - Tribunal Fiscal de la Federación dentro de ese sistema, - debido a que jurídicamente no están reconocidas como --- órganos desconcentrados.

Y por último, de manera concisa se mencionaron a las Salas Regionales, Metropolitanas y Superior, con - el fin de definir su competencia, jurisdicción, atribu-- ciones y bases jurídicas de su funcionamiento respectiva mente, para así poder desarrollar el tema de principal - interés dentro del presente estudio y que es el referente a la Sala Regional del Centro, como caso específico, de la cual se dieron antecedentes después de realizar una investigación acerca de su organización.

(54) Cfr. Carpizo, Jorge. *et al.* *Ensayos Jurídicos*. pp.193 y 194.

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

P R I M E R A .- El Contencioso administrativo, se traduce al juicio de anulación o confirmación, tramitado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mas sería conveniente la ampliación de sus facultades para que alcance la plena jurisdicción. Concluyéndose que el contencioso administrativo es el medio idóneo de defensa de los particulares, contra los actos de poder devenientes de la administración pública, y el medio de control jurisdiccional de los actos que no siendo de gobierno, se derivan de la administración misma, - pero debe ampliarse su competencia a fin de que por ese conducto pueda resolverse cualquier controversia en materia administrativa.

S E G U N D A .- La Sala Regional del Centro está dotada de autonomía para dictar sus fallos y para conocer de los asuntos dentro de su jurisdicción más sin embargo, en ocasiones no puede conocer de los asuntos de particulares domiciliados dentro de su ámbito territorial, por el motivo de que algunas autoridades administrativas, conservan su sede en el Distrito Federal.

T E R C E R A .- La Sala Regional del Centro, al igual --

que las demás Salas Regionales, requieren de la existencia de una persona que se encargue de la administración interna de cada una de ellas con el fin de descargar al Presidente de cada Sala de esa función, para que así no interrumpen sus tareas propias como Magistrados.

C U A R T A .- Es concluyente que debe otorgarse al particular no sólo el acercamiento de los medios de justicia administrativa, sino también proporcionarle la asesoría y ayuda necesarias, para que pueda obtener justicia en ese ámbito, esto es, por medio de un departamento de asesoría o defensoría del particular, que se desempeñe de manera gratuita y que auxilie al particular, tanto en la interposición de recursos administrativos, como en el juicio de nulidad, y que dicho organismo tenga sede en cada una de las Salas Regionales.

Q U I N T A .- Las Salas Metropolitanas y las Salas Regionales establecidas en las diversas regiones de la República, tienen la misma competencia, sólo que las primeras de ellas manejan asuntos de autoridades no desconcentradas que conservan su sede en el Distrito Federal.

S E X T A .- La jurisdicción territorial de la Sala Regional del Centro es ficticia, por lo

que es necesario que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación considere el domicilio del particular y no solamente el domicilio de la autoridad administrativa que será parte en la contienda administrativa ante la Sala Regional del Centro, o ante cualquiera de las Salas Regionales.

S E P T I M A .-Las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación se pueden situar en la esfera de los órganos desconcentrados, -por reunir las características doctrinarias esenciales para ello, aún cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no lo contemple de esa forma.

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

- Andreoizzi, Manuel. "Derecho Tributario Argentino". TOMO II. Editorial TEA. Buenos Aires. 1951.
- Argañarás, Manuel J. "Tratado del Contencioso Administrativo". Editorial TEA. Buenos Aires. 1955.
- Armienta Calderón, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano". Primera Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1977.
- Bielsa, Rafael. "Principios de Derecho Administrativo". Ediciones de Palma. Buenos Aires. -- 1966.
- Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal, el Régimen Federal Mexicano". Antigua librería Robredo. México. 1964.
- Carrillo Flores, Antonio. "El Tribunal Fiscal de la Federación". Un testimonio. México. 1964.
- De Ducroq, M. Th. "Tribunaux Administratifs". TOMO II. París. 1897.
- Del Río González, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México. 1981.
- Foignet, René. "Manuel Elémentaire de Droit Administratif". Rosseau et Cie, Editeurs. París. 1926.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1978.
- Hedúan Virues, Dolores. "Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación". Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (Asociación Nacional de Abogados).

- México. 1971.
- "Informe de Labores rendido por el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación". Lic. Mariano Azuela Guitrón, por el periodo comprendido del 1o. de Diciembre de 1980 al 30 de Noviembre de 1981. Publicado por el Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1981.
- Laferrière, Maurice F. "Cours d' Droit Public et Administratif". Cotillon Editeur. Libraire du Conseil d' Etat. Paris 1860.
- Lomelf Cerezo, Margarita. "Estudios Fiscales" Primera Edición. Edita Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de estudios jurídicos volumen VI. México, D.F. 1984.
- Martínez Rosaslanda, Sergio. "El Contencioso Administrativo" editado por el Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1981.
- Martínez Rosaslanda, Sergio, Lugo Verduzco Fernando, González de Uresti Guadalupe. "Pensamientos de José López Portillo sobre la administración pública, la justicia y la política tributaria". Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación. México. 1981.
- Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Porrúa. México. 1959.
- Olivan, M. "De la Administración Pública con relación a España". Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1954.
- Porrás y López Armando. "Derecho Procesal Fiscal". Primera edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1964.

- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". TOMOS I y II. Editorial Porrúa. México. 1976 y 1979.
- Stammler, Rudolf. "El Juez". Editora Nacional. México. 1974.

LEGISLACION CONSULTADA

- Código Fiscal de la Federación. Trigésima Edición. Editorial Porrúa. México 1981.
- Código Fiscal de la Federación. Trigésima cuarta Edición. Editorial Porrúa. México. 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Décima Cuarta Edición. Editorial Porrúa.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. 1978.

REVISTAS Y DIARIOS

- Diario Oficial de la Federación. Septiembre 30 de 1980.
- Revista Difusión Fiscal, Editada por la Dirección General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Número editado en Julio 1974, número editado en Enero 1975 y número editado en Agosto 1981.