

CAPÍTULO III: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 FORMA DE GOBIERNO

Nuestro Estado Mexicano, de acuerdo al artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se caracteriza por poseer una forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal.

- ? Ser una *república*, significa que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino que debe renovarse periódicamente, a través del voto popular.
- ? Ser *representativa*, significa que por vía de la prerrogativa política ciudadana que es el voto, los mexicanos tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes, en quienes depositarán la soberanía que en el pueblo mexicano reside.
- ? Ser *democrática*, implica, como dice el artículo 3° constitucional, que debe concebirse como un sistema con estructura y régimen jurídico, así como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo mexicano.
- ? Ser *federal*, alude a la forma política bajo la cual quedan reunidos los Estados o Entidades, los cuales serán soberanos y unidos en un pacto federal de acuerdo con los principios fijados por la ley fundamental, y que contarán con sus propias facultades conforme al artículo 24 constitucional.

Estas características que se encuentran plasmadas en la Constitución Política de México del 3 de Octubre de 1824, cuentan con un antecedente que fue de gran importancia en la vida nacional, me refiero a la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

3.1.1 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

En esta acta se asientan las bases y características que habría de desarrollar la Constitución. Tales características son las anteriormente mencionadas: Republicana, Representativa, Popular y Federal.

Entre algunos de los artículos establecidos en dicha acta, considero los siguientes:

Artículo 3. La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a éste el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándola o variándola, según crea convenirle más.

Artículo 5. La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal.

Artículo 6. Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Artículo 9. El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.¹

¹Artículo 15 Constitucional. El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale.

Artículo 16 fracción I. Entre sus atribuciones esta poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior.

Sin duda, el siglo antepasado fue una continua lucha que se resolvió hasta el triunfo de la República Liberal, primero en 1857, cuando se expide la Constitución Federal heredera de la de 1824, no obstante, es hasta 1867 cuando logra restaurarse la República y empiezan a operar las instituciones. Poco después, la Revolución de Tuxtepec instaura la dictadura porfiriana que duró tres décadas, por lo que la Revolución Mexicana expresa sus principios en la Constitución de 1917 y de nueva cuenta sin titubeos surge el federalismo.

La asociación del federalismo con la inquietud de una mayor participación local y de una respuesta a las demandas provinciales se impuso dando inicio, constitucionalmente, a la República Mexicana.

3.2 FEDERALISMO

Cuando hablamos de un Estado Federal nos debemos remitir a la palabra Federación, que proviene del vocablo latino *foedus o federare*, que significa unir o alianza, por lo que al hablar de un Estado federal nos referimos a aquel formado por varios estados que tienen su unión a través de un pacto federal.

Fracción III. Cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.

Artículo 20. El gobierno de cada Estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un individuo.

La Federación, de acuerdo al *Diccionario de Derecho*, de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, es un sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado federal con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución. Asimismo, el citado Diccionario establece que el *Federalismo* es la doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia.²

Máximo N. Gámiz Parral en su libro *de Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, cita a Moushkeli, quien manifiesta que “al Estado Federal lo caracteriza una doble cara, pues puede considerarse como un Estado unitario o también como una agrupación federativa de colectividades inferiores, descentralizadas hasta el grado más alto, pero que toman parte en la formación de la voluntad del Estado”.³

Para una noción más clara de un Estado Federal, Gámiz Parral hace referencia a las opiniones de los siguientes tratadistas de Derecho Constitucional Mexicano:⁴

? Jorge Carpizo opina que las características de un Estado Federal son:

² DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 27° ed, 1999, p. 287.

³ GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2° ed, 2000, p. 60.

⁴ GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2° ed. México, 2000, p. 57.

- 1) Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas; 2) las entidades federativas gozan de autonomía y otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno; 3) los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales; 4) las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; 5) las entidades intervienen en el proceso de reforma constitucional.

? Ignacio Burgoa en su obra Derecho Constitucional Mexicano opina:

- 1) Autonomía democrática, o sea la facultad de los habitantes de las entidades federativas para designar a los titulares de los órganos de gobierno; 2) Autonomía constitucional, referente a que los Estados ostentan la atribución de organizarse jurídicamente mediante una constitución local; 3) Autonomía legislativa, administrativa y judicial respecto de las materias que no se hayan asignado al gobierno federal; 4) Participación de los Estados en la designación de los titulares del Poder Legislativo federal, así como en el proceso de modificación a la Constitución general de la República.

Resulta igualmente importante conocer cómo surge el federalismo, el cual tiene origen con la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, elaborada después de la independencia de trece colonias inglesas. Surgido como un pacto jurídico-político de las trece colonias, políticamente, buscaban darse su propia forma de gobierno, separándose de la opresión inglesa; socialmente, el pueblo se identificó como una nación independiente, con su costumbre y cultura; y, económicamente, las colonias buscaron administrar sus

recursos. De esta forma, surgió el federalismo llegando a ser la combinación adecuada de una organización política, es decir, por un lado, cada uno de los estados conservó su soberanía, y por el otro, crearon un supremo poder repartiendo las facultades entre los estados y la federación.⁵

En el caso de México, durante el Porfiriato prevalecía un sistema injusto, donde la paz social era ilusoria. Así, las injustas prácticas sólo vendrían a agravar los problemas sociales que tuvieron su expresión con el liberalismo social y la propia Revolución Mexicana que dio paso a la actual Constitución de 1917, la cual dio fin al centralismo, dando origen al federalismo que contaba con las ideas de la soberanía de los estados y de un poder superior.

Al hablar del Federalismo, es importante enfocarnos al artículo 133 Constitucional que trata la Supremacía Constitucional y su relación con el Pacto Federal.⁶ Mientras tanto, el artículo 41 Constitucional referente al Pacto Federal, se relaciona con el artículo 124 de la Carta Magna, sobre el surgimiento de la Federación a través de la integración de todos los Estados, los cuales determinarán las facultades de la misma conforme al Pacto Federal.⁷

⁵ GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2º ed, 2000, p. 70.

⁶ Art. 133 Constitucional. - Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

⁷ Art. 41. - El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Sin embargo, Guillermo Pacheco Pulido en su obra *La Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico* establece una aparente invasión de la soberanía de los Estados en el artículo 133 constitucional, pues los jueces de los Estados deben sujetarse a la Constitución, a las leyes del Congreso de la Unión y a los Tratados, a pesar de contar con su propia Constitución y disposiciones legales. Tal invasión se da porque las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados, junto con la Constitución Local son coextensas, es decir, cuentan con la misma jerarquía y a su vez, cada una tiene definida su competencia en la propia Constitución Política.⁸

En un principio, el federalismo fue funcional para la creación de la estabilidad en el país, pero de tiempo atrás ha surgido la duda si continúa siendo un gobierno eficaz. Al respecto, el Licenciado José Gamas Torruco, prestigiado federalista mexicano, establece en el libro *La Modernización Administrativa en el Nuevo Federalismo*: “Un gobierno excesivamente centralizado en un país tan grande y con las acusadas diferencias regionales que tiene México, conduce a la ineficacia e ineficiencia del aparato político gubernativo”.⁹

Por ello, se busca revivir el federalismo, redistribuyendo las responsabilidades, descentralizando las funciones, los recursos fiscales y los programas públicos hacia los estados, así como se busca limitar el centralismo que ha entorpecido el desarrollo económico y político del pueblo mexicano.

Art. 124. - Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

⁸ PACHECO PULIDO, Guillermo. *La Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2º ed, 2000, p.51, 53.

3.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La tarea de mayor trascendencia que tiene el Poder Ejecutivo Federal es sin duda la administración pública federal, pues le corresponde administrar los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno. Esta facultad administrativa del Presidente de la República es de suma importancia para las entidades federativas y sus municipios, porque el Ejecutivo, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza y entrega las participaciones de las contribuciones federales, los subsidios, más los recursos propios.

El gobierno federal, a través del fisco (SHCP) como recolector de los recursos aportados por la ciudadanía vía impuestos, derechos, productos y aprovechamiento, permite que sea posible la prestación de servicios para la colectividad, al igual que la distribución de los mismos recursos a los Estados y Municipios para sus gastos de operación y para la construcción de obras públicas, por medio de las participaciones establecidas en los convenios de coordinación fiscal establecidos entre la Federación y los Estados.

3.3.1 Administración Pública, Derecho Administrativo y Acto Administrativo

La administración es un proceso necesario para alcanzar los objetivos, a través del esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y

⁹ GAMAS TORRUCO, José. *La Modernización Administrativa en el Nuevo Federalismo*. Instituto de

aptitudes humanas. La administración pública aprovecha los principios y procedimientos de la administración para lograr sus fines de interés general, por medio de una acción desinteresada de todo tipo de propósito de lucro, mientras los individuos viven en un plano de igualdad jurídica.

De acuerdo al *Diccionario de Derecho*, la Administración Pública es el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos.¹⁰ Asimismo, Pedro Muñoz Amato, en su obra *Introducción a la administración pública* define a la Administración Pública como “la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”. Dentro de los fines a realizar debe prevalecer la producción de bienes y servicios más eficientes para la colectividad.¹¹

La Administración Pública por medio de sus órganos, funcionarios y empleados realiza operaciones con los que busca alcanzar sus metas. A tal efecto, Andrés Serra Roja menciona que tales medios son:¹²

- a) Planificación: que comprende la previsión para poder realizar sus actos;
- b) Capacidad: medios económicos disponibles o previsibles;
- c) Organización: cómo va hacerse;

Administración Pública (IAP), Gobierno del Estado de Chiapas. INAP, México, 1998, p. 34.

¹⁰ DE PINA, Rafael y Rafael de Pina Vara. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 27° ed, 1999, p. 60.

¹¹ MUÑOZ AMATO, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p.16.

- d) Dirección: ordenar que se haga, bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución: es la realización concreta con los fines señalados en sus leyes;
- f) Control: o examen para corregir deficiencias, errores e insuficiencias para demandar responsabilidad a los infractores.

El organismo más importante del Poder Ejecutivo es la Administración Pública regida por el Derecho administrativo. Por lo que cabe decir, sólo hay Derecho Administrativo cuando está presente la Administración Pública o los particulares que actúan por la misma conforme a la ley.

El Derecho Administrativo es una rama de Derecho Público, cuyo particular objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares. Asimismo, es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas.¹³

De igual manera, Ernesto Gutiérrez y González define al Derecho Administrativo como el conjunto de normas jurídicas que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya en forma directa o indirecta.¹⁴

¹² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Ed. Porrúa, México, 28° ed, 2000, p. 82.

¹³ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, Tomo II, México, 2° ed, 1987, p. 933.

¹⁴ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Enrique. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1993, p. 3.

El poder del Estado desenvuelve su actividad por medio de sus funciones, las cuales comprenden la función legislativa que tiene como acto a la ley, la función jurisdiccional a la sentencia y la función administrativa al acto administrativo.

El acto administrativo, como cualquier otro acto del Estado, es acto jurídico y hecho jurídico, al igual que los actos civiles y mercantiles. Como acto jurídico, implica la voluntad de un órgano administrativo dirigida a producir efectos de derecho. Y como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento natural o un hecho en el que intervenga la autoridad sin buscar los efectos que se producen.¹⁵

La función administrativa trasciende en actos múltiples, pero los fines últimos de cualquiera de los tres poderes tienden al logro de objetivos muy concretos como el orden público, la justicia, la seguridad pública, respeto a la integridad física y a la dignidad humana.

3.3.2 Facultades del Ejecutivo

En el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un

¹⁵ En tanto al acto jurídico, le corresponde elementos esenciales y no esenciales. A falta de los primeros se considera inexistencia jurídica, y a falta de los segundos, invalidez jurídica. En el caso del acto administrativo, sus elementos esenciales son:

- a) Sujeto, el órgano administrativo y no el funcionario público o representante.
- b) Voluntad, consentimiento de l funcionario que debe estar libre de todo vicio.
- c) Objeto, producir efectos de derecho como crear, transmitir, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales.
- d) Motivo, situación de hecho o derecho precedente a la producción del acto.
- e) Fin, es el general que va en busca del interés de la colectividad.

solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos." El Presidente de la República es el órgano más elevado en la jerarquía administrativa, además de ser el órgano representativo del Estado. Sin embargo, es importante diferenciar al Poder Ejecutivo, del cargo de Presidente de la República ya que esto es materia de Derecho Constitucional, mientras que la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos le corresponde al Derecho Administrativo.

Hay autores que sostienen la idea que la Administración Pública Federal forma parte del Poder Ejecutivo; sin embargo, esto no concuerda con lo establecido en la Constitución cuando expresa que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, es decir, el Presidente de la República. Lo correcto sería afirmar que la Administración Pública Federal es sólo un auxiliar del Ejecutivo Federal para poder cumplir con sus atribuciones y no por ello, las dependencias y entidades de la Administración son elementos de constitución orgánica del Ejecutivo Federal.

La organización del Poder Ejecutivo Federal se caracteriza con el régimen de la centralización administrativa, integrado con el Presidente de la República, quien cuenta con numerosos órganos situados en la esfera administrativa para su desenvolvimiento.

El artículo 2° de la Ley Organica de la Administración Pública Federal (LOAPF) indica que el Poder Ejecutivo se auxiliará, para el despacho de los negocios, de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica, que

f)Forma, la exteriorización de la voluntad del órgano administrativo de manera expresa y tácita.

integran la Administración Pública Centralizada. Y en el artículo 3° se establece que se apoyará en las entidades de la administración pública paraestatal integrada por los Organismos descentralizados, Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y de Fideicomisos.

El Presidente de la República por ser la más alta representación de la vida política nacional, y el titular directo de la representación del Estado, asume las siguientes funciones:¹⁶

- a) Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.
- b) Es jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la Administración Pública.
- c) Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales.

El artículo 89 Constitucional, engloba la mayoría de las actividades, facultades y obligaciones, que debe desarrollar el Presidente de la República.¹⁷ Pero, en referencia

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. Ed. Porrúa, México, 28ª ed, 2000, p.55-58.

¹⁷ Art. 89 Constitucional I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV, artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

a los poderes del Presidente, no basta con el artículo 89 ya que en la misma Constitución existen otras disposiciones que hacen referencia a derechos y obligaciones correspondientes al Ejecutivo Federal.

Ejemplo de las mismas, son el derecho de veto, las facultades de contenido económico, las facultades extraordinarias en casos de urgencia, entre otras.

Las facultades del Presidente de la República como Jefe de Estado han sido clasificadas de diversas maneras. Para Ignacio Burgoa las facultades son clasificadas como legislativas, administrativas y jurisdiccionales. Mientras que para Felipe Tena Ramírez, las facultades se clasifican en la facultad para promulgar leyes, para ejecutarlas, reglamentaria, nombrar y remover a los funcionarios y empleados, y la facultad de indulto y amnistía. Y por último, para Serra Rojas, el Presidente de la República como Jefe de Estado tiene las funciones legislativas, jurisdiccionales, administrativas, ejecutivas, políticas, financieras, militares, burocráticas, internacionales y honoríficas.

No obstante, nuestro sistema político mexicano se ha caracterizado, como dice Miguel de la Madrid, por contar con un régimen presidencialista, motivado por la historia, la política, por la misma Constitución y por la legislación norteamericana.¹⁸

Aunque el presidencialismo impera en México, el problema radica en que se concentran muchas atribuciones, tanto requerimientos mayores como menores, en el

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

xx.-Las demás que le confiere expresamente esta Constitución

Ejecutivo. Por lo tanto, la solución sería delegar ciertas atribuciones al Poder Legislativo, para que hubiera más equilibrio y control de las mismas, o en su caso, llevar a cabo la descentralización o desconcentración de funciones.

3.3.3 Centralización, Descentralización y Desconcentración Administrativa

Conforme al artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De igual manera, el artículo 1° de la LOAPF hace alusión a la Administración Pública centralizada y otra paraestatal. Y en su artículo 9°, las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

¹⁸ DE LA MADRID, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*. 2° ed., México, Ed. Porrúa, 1980, p. 241.

La Centralización Administrativa consiste en la facultad de ciertos funcionarios para decidir en los asuntos más serios como legales, administrativas y técnicos. La organización de los órganos auxiliares del Presidente es de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente ocupa el vértice, tratándose de materia federal, y de allí hacia abajo, de manera escalonada, se encuentran los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc. Y tratándose de las administraciones locales le corresponde el vértice al Gobernador o al Presidente Municipal.¹⁹

La Descentralización Administrativa es lo que ahora denominan en México Administración Pública Paraestatal. Su existencia está plenamente justificada dadas las necesidades legales, técnicas y económicas. Cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y orgánica, competencia limitada y actividades concretas. Con la LOAPF estas entidades entran en la pirámide de la administración centralizada para efectos de coordinación sectorial.²⁰

Serra Rojas se expresa de la Descentralización Administrativa como:

“ La técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que

¹⁹ En la actual legislación administrativa, cuando se utiliza la palabra Dependencia debe entenderse que es un órgano de la Administración Pública Centralizada, por lo que sí la palabra empleada es la de Entidad, se habla de la Administración Pública Paraestatal, como lo son los organismos descentralizados por servicio y por las empresas de participación estatal.

²⁰ Las entidades paraestatales no afectan la congruencia y el orden de la Administración Pública Federal. Además, el patrimonio con el que cuentan, aunque es propio, no es un patrimonio distinto al del Estado, sino parte del patrimonio estatal. Entre los descentralizados más importantes están Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.²¹

Jacinto Faya Viesca comenta que en nuestro país, el régimen de descentralización administrativa creció tanto que llegaron a existir 900 organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, fideicomisos, etc. Esto provocó una fuerte dilapidación de recursos económicos, malas inversiones, obras públicas innecesarias, etc. lo que provocó una toma de conciencia del gobierno federal, a fin de crear nuevos mecanismos legales, administrativos y técnicos, que permitieran un funcionamiento más racional y eficaz de las entidades.²²

Por lo tanto, para lograr una buen marcha de los órganos descentralizados, son dos las secretarías que llevan su tutela: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Contraloría y Desarrollo Administrativo. Es importante que exista control de las administraciones descentralizadas para poder responsabilizar, ya sea el caso, a los titulares no sólo por el indebido uso de los recursos de la institución, sino también por la negligencia con la que se impartan los servicios.

Por lo que respecta a la Desconcentración Administrativa, es una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, con características propias a pesar de pertenecer a la centralización administrativa. Al respecto, Alfonso Nava Negrete comenta que: “La desconcentración es la forma jurídico-administrativa

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Ed. Porrúa, México, 28° ed, 2000, p. 526.

en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país”.²³

El artículo 17° de la LOAPF establece: 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.

Sería mejor que se reconociera a la desconcentración administrativa como una organización técnica, capaz de ejercer decisiones de manera única o sin la intervención de los órganos superiores, contando con un tipo de autonomía económica y legal, aunque la propia naturaleza de la organización central no lo permita.

3.4 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

El Estado para poder llevar a cabo sus actividades y de esta manera satisfacer las necesidades públicas, requiere de recursos económicos que obtiene a través de la actividad financiera, la cual es una actividad de medios y fines, donde los medios son los recursos y los fines, la satisfacción de las necesidades estatales.

²² FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, México, 1983, p. 47.

²³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 29° ed, 2001, p. 190.

De acuerdo con lo anterior, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa establecen que la actividad financiera del Estado se integra por tres momentos: la obtención, el manejo o gestión y la aplicación o gasto de recursos económicos. Sin embargo, nuestro sistema jurídico incluye un momento más, previo a la obtención, o sea la planeación.²⁴

Podríamos no considerarla como una fase de la actividad financiera por ser una actividad política anterior a los tres momentos propuestos por ellos, al estar representada por la previsión de los recursos económicos y de los gastos que efectuará al considerar las necesidades a satisfacer, quedando incluido en un documento denominado Presupuesto.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa comentan que la palabra *Finanzas* provienen del latín *finere*, del que derivó el verbo *finere*, y la palabra *finatio*, cuyo significado es “terminar de pagar”. Por consiguiente, el concepto finanzas públicas comprende lo relativo a pagar, que incluye terminar un adeudo, el manejo de lo que se paga, la forma en que se

²⁴ Entre los fines del Estado está obtener los recursos económicos del patrimonio de los particulares, a través de la explotación del patrimonio estatal o de las contribuciones. Posteriormente, el manejo de esos recursos se realiza, de acuerdo a normas como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y el Presupuesto de Egresos. Los fines del Estado pueden ser fiscales, extrafiscales y mixtos. Los fiscales, son la obtención de recursos económicos para cubrir los gastos públicos. Los segundos, buscan la satisfacción de los intereses públicos, interviniendo o restringiendo actividades de los particulares imponiéndoles contribuciones altas, sin el propósito de obtener recursos económicos, sino para evitar la realización de actos que a algunos perjudique. Y los terceros, son una mezcla de los dos anteriores. Ejemplo de ello, es un impuesto que se aplica para medios financieros, pero que también puedan aplicarse exenciones o deducciones a ciertos grupos sociales, o de igual manera, se aplican cuotas más elevadas a otros sujetos. Mientras tanto, los aspectos económicos, políticos y técnicos de la actividad financiera del Estado son materia de la Ciencia de las Finanzas, y el aspecto jurídico, le corresponde al Derecho Financiero. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 7.

previeron los recursos económicos y la forma en que se obtuvieron los recursos para poder realizar los pagos que necesita el Estado para satisfacer las necesidades públicas.²⁵

Por lo que respecta al Derecho Financiero, Mario Pugliese en su obra *Derecho Financiero*, lo define como:

“ ... La disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas”.²⁶

El Presupuesto es el documento legal y contable en que el gobierno prevé los gastos que habrá de hacer en período no mayor a un año, así como los ingresos que necesita para cubrir las erogaciones. El presupuesto es importante porque en él se identifican los rubros en que se beneficiará más la población al destinarse mayores recursos económicos.²⁷

En México, el Presupuesto Integral se integra por tres documentos: la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Miscelánea Fiscal, en el ámbito federal, estatal y municipal. Sin embargo, para poder aprobar los egresos, primero deben ser aprobados los

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y Manuel Lucero Espinosa. *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 9.

²⁶ PUGLIESE, Mario. *Derecho Financiero*. Fondo de Cultura Económica, México, 1939, p. 22.

²⁷ El Presupuesto cuenta con principios que son directrices que van más allá de su contenido y estructuración, los cuales son:

1. Equilibrio Presupuestal, consiste en que los egresos asignado deben estar en equilibrio con los ingresos que percibirá el Estado en un ejercicio determinado.
2. Anualidad, trata en que la autorización de percepción de ingresos y el ejercicio del gasto público tendrá vigencia de un año o ejercicio fiscal.
3. Unidad, los ingresos y egresos autorizados deben estar consignados en un solo presupuesto.
4. Universalidad y Especialidad, todos los gastos deben estar autorizados en el Presupuesto de Egresos.

ingresos. En lo que respecta al Presupuesto de Egresos, conforme al artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, igualmente se integra por otros documentos:

- “Presupuesto Programable” que es una descripción de los programas, señalando objetivos y metas.
- Explicaciones y Comentarios de los principales programas.
- Estimación de los Ingresos y la propuesta de Gastos del Ejercicio Fiscal que se propone.
- Ingresos y Gastos reales del último Ejercicio Fiscal.
- Estimación de Ingresos y Gastos del Ejercicio Fiscal en curso.
- La situación de la Deuda Pública, de los tres ejercicios.
- La situación de la Tesorería de la Federación, de los tres ejercicios.
- “Criterios Generales de Política Económica” que son comentarios de las condiciones económicas y financieras actuales y futuras.

En virtud de lo anterior, la Constitución Política en el artículo 73, fracción VII, otorga facultades al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto, las cuales serán discutidas primero en la Cámara de Diputados y posteriormente, en la Cámara de Senadores.

Los ingresos que el Gobierno Federal está autorizado a recaudar en un año determinado, deben estar incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Al respecto, Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa citan a Gabino Fraga quien señala, en su obra *Derecho Administrativo* que “...para la expedición de la Ley de Ingresos se requiere un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que haya de satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento, ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos”.²⁸

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. Y LUCERO ESPINOSA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*. Ed. Porrúa, México, 1999, p. 30.

En el caso del Presupuesto de Egresos, el artículo 74 Constitucional, fracción IV, que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, le corresponde:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Los gastos públicos, para poder ejecutarse, deben autorizarse en el Presupuesto, teniendo fundamento constitucional en el artículo 126. Asimismo, el artículo 25 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, señala que el gasto público debe ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. No obstante, existe el problema de que los gastos públicos han aumentado últimamente, debido a causas como la depreciación monetaria, el aumento de los costos de servicios y la expansión de la actividad estatal, lo que resulta un gran inconveniente, pues las erogaciones a cargo del Estado son atendidas con recursos de índole patrimonial, de Derecho privado o de Derecho público.

Al respecto, el artículo 31, fracción IV de la Constitución, establece que el Estado fija las contribuciones que los particulares deben aportar, con el fin de cubrir los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estado o Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativamente. Por lo tanto, al aumentar los gastos públicos, el Estado incrementará las contribuciones, muy a pesar de traspasar la capacidad contributiva del ciudadano, con el único fin de lograr cubrir sus erogaciones.

No obstante, tratándose de unas finanzas públicas sanas, no se puede escatimar en el gasto ni posponer esfuerzos, siempre y cuando aseguremos que los programas contribuirán

a elevar la eficiencia y la eficacia de las finanzas públicas. Cabe señalar que la política del gasto público no es un mero complemento de la política económica, sino una prioridad de los programas de gobierno que buscan atender las necesidades básicas de nuestra población, como imperativo para el desarrollo del país.

3.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Los titulares del Poder Ejecutivo en las Entidades Federativas cuentan con características delineadas a partir de los mismos principios y elementos que la Constitución Federal de 1917 prevé para la Presidencia de la República. En los Estados, el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona, en el Gobernador Constitucional quien debe representar con unidad de mando y de decisión, así como velar por el orden público, la tranquilidad, el cumplimiento de la ley y administrar los recursos para la construcción de obras y prestación de servicios.

Conforme al artículo 116 Constitucional, el poder público del Estado se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, señalando que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni el legislativo en una sola persona.

John Locke, citado por Faya Viesca, en su ensayo sobre el Gobierno Civil, afirma:

“Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y cambiar la ley a intereses

privados, haciéndolo y ejecutándolo a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”.²⁹

Jorge Witker, en su obra *La administración local en México*, realiza una clasificación de las funciones de los gobernadores, entre las cuales se encuentran las funciones políticas, delegación política, funciones administrativas y delegación administrativa.³⁰

Por otro lado, Pierre Escoube comenta:

“El elemento más importante de la Administración Pública es el factor humano. Las estructuras, procedimientos, instalaciones materiales, aunque también son importantes, sólo son herramientas que valen lo que valen los encargados de emplearlas. El valor y la eficiencia de los servicios públicos dependen principalmente en todos los campos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. La verdadera administración, la administración concreta se hace con hombres, para hombres y por hombres, porque el factor humano siempre predomina en el desarrollo de todas las labores administrativas”.³¹

²⁹ FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, México, 1983, p. 69.

³⁰ La función política del gobierno se refiere a los actos de gobierno, orientación de la política general del gobierno, la dirección política, como designación o remoción de funcionarios, etc. Mientras que a delegación política consiste en nombrar y remover colaboradores del Poder Ejecutivo, así como conceder facultades en su nombre para la realización de diversas tareas, siempre bajo la supervisión del Gobernador. Así nace la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Secretaría de Educación Pública, etc. En lo que respecta a la función administrativa, ésta consiste en todo aquello necesario para ejecutar las leyes a través de actos jurídicos, llevadas a cabo por la Administración Pública, así como lo tendiente a mejorar las formas de desarrollo, a través de una organización, integración, control y competencia definida para la óptima realización del fin público. Por último, la delegación administrativa trata sobre aquellas facultades que el titular del Estado les delega u otorga a los funcionarios de la administración Pública local en el desempeño de sus funciones. WITKER, Jorge. *La administración local en México*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 71.

³¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *Administración Pública Federal*. Ed. Porrúa, México, 1983, p.33.

Existe una gran diversidad de criterios en cada uno de los Estados para estructurar la organización de los órganos de gobierno dependientes del Poder Ejecutivo Estatal. La encargada de esta función es la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Por otra parte, para la coordinación de la planeación entre la Federación y los Estados se han instituido Comités de Planeación de Desarrollo (Coplades) que se conforman con los jefes de las dependencias federales en las respectivas Entidades Federativas y los representantes de los Estados.³²

3.5.1 Poder Ejecutivo del Estado

En lo que respecta al Estado de Puebla, la Constitución Libre y Soberana del Estado establece en el Capítulo II, artículos 81 – 85, todo lo referente al despacho del Poder Ejecutivo Estatal. Al igual que el Poder Ejecutivo Federal, el artículo 81 Constitucional, indica que la Administración Pública del Estado de Puebla debe ser eficaz, eficiente, congruente para planear el desarrollo económico y social del Estado.

Actualmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla es presidido por el Licenciado Melquiades Morales Flores, Gobernador Constitucional del Estado, quien se auxilia de las Secretarías y Dependencias de la Administración Pública para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia.

³² El Comité recibe las opiniones de los Senadores, Diputados locales y federales, y de los Presidentes Municipales, quienes captan las necesidades de los diferentes núcleos poblacionales del Estado, para ordenar las prioridades y para determinar las obras a realizar, de acuerdo a las partidas presupuestales otorgadas por la

En el artículo 84 de la Constitución del Estado, se establecen las condiciones para ser Secretario de Despacho, así como sus funciones. Mientras que el artículo 85, se refiere al plebiscito, que es el medio de consulta con el que cuenta el Ejecutivo, auxiliado por el Congreso de la Unión y el Instituto Electoral del Estado, para conocer la opinión de la ciudadanía de los diversos temas de interés.

No obstante, existen ciertos actos o decisiones privativas de la consulta ciudadana, pues le conciernen directamente al Gobernador del Estado:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos de la Entidad;
- b) Régimen interno de los órganos de la administración pública del Estado;
- c) Actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables;
- d) Los demás que determinen las leyes.

Como el tema principal en este capítulo es la Administración Pública, es primordial enfocarla hacia el objetivo de esta tesis, que sin duda es la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla, eje conductor del desarrollo económico y social del Estado.

Todo cambio estructural, organizacional y de procesos dentro de la gerencia de cualquier institución pública requiere, a su vez, de modificaciones y adhesiones en su Reglamento Interior y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado. No

Federación. De igual manera, dentro de la Administración Pública Estatal también se encuentran organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comités, y otros.

obstante, antes de plantear cualquier propuesta de redimensionamiento de la SFDS, es importante realizar un análisis del marco jurídico de la actividad financiera del Estado.

La estructura fundamental de todo gobierno estatal, estriba en tener una legislación que atienda o comprenda todos los sectores de la actividad económica del Estado. La legislación fiscal del Estado no solamente es factor importante para la recaudación de contribuciones del Estado, necesarias para la obtención de los recursos públicos, sino que también da respuesta a la población quien recibe a cambio de los pagos correspondientes los servicios que demanda en su beneficio.

3.5.2 Marco Jurídico de la Actividad Financiera del Estado de Puebla

A continuación realizo un resumen del marco jurídico del Estado de Puebla, en lo referente a su actividad financiera.

? CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE PUEBLA

Dentro de la Carta Magna del Estado, en los artículos 109 - 116, se encuentra todo lo referente a la Hacienda Pública del Estado, la cual tiene por objeto la atención de los gastos públicos del Estado, con los recursos que obtenga de la población. Estos recursos pueden provenir de contribuciones, impuestos, derechos, productos,

aprovechamientos, participaciones, donaciones, legados, herencias o reintegros hechos a su favor.

En lo respectivo al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, como la unidad de fiscalización, control y evaluación, dependiente del Congreso del Estado, que cuenta con autonomía técnica y de gestión, es la encargada de revisar sin excepción, la cuenta de las haciendas públicas; el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, a través de la cuenta pública estatal de los Ayuntamientos y demás sujetos de los Poderes del Estado, de los sujetos de revisión, así como le compete verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas establecidos, en los términos de las leyes respectivas.

? LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE PUEBLA

El capítulo III de la LOAPP establece todo sobre la actividad financiera del Estado, correspondiente a la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla. La SFDS, entre sus funciones, elabora y propone al Gobernador del Estado, los planes y programas de desarrollo necesarios para el Estado, leyes, reglamentos de carácter fiscal y administrativo, en el ámbito de su competencia, así como recauda y administra los ingresos del Estado.

Igualmente, lleva los programas de inversión y de desarrollo del Estado, así como los convenidos con la Federación y los Municipios; formula y propone al Ejecutivo del Estado la participación de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Estatal, el Programa General del Gasto Público y el Proyecto de Egresos de la Administración Pública Estatal; promueve, apoya y concerta proyectos de desarrollo social con grupos indígenas y de extrema pobreza. Por otro lado, elabora y mantiene actualizado el escalafón de los trabajadores del Poder Ejecutivo y en general, de los servidores del Estado, así como mantiene actualizado el expediente de cada uno de ellos, entre otras.

? LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE PUEBLA

La Ley de Ingresos es un catálogo a detalle de todas las contribuciones que tiene derecho a recaudar el Estado, en un ejercicio fiscal. El artículo 1° de la presente ley, indica que los ingresos de la Hacienda Pública serán por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones en ingresos federales, incentivos económicos, fondos de aportaciones federales, reasignaciones de ingresos provenientes de la Federación con motivo de los programas de descentralización que realice éste hacia el Estado, así como los ingresos extraordinarios comprendidos en la presente ley.

La política de ingresos concentra su esfuerzo en la necesidad de reforzar la administración tributaria, dando mayor estabilidad a los ingresos públicos. Este gobierno ha tenido como uno de sus principales objetivos aumentar el cumplimiento tributario. En este sentido, los objetivos de la política de ingresos son los siguientes:

1. *Fortalece la seguridad jurídica y promoción del cumplimiento voluntario, acercando los servicios y brindando información completa para así facilitar el cumplimiento voluntario, aprovechando los avances tecnológicos para facilitar y*

simplificar los pagos de contribuciones, particularmente a través del Internet y de instituciones bancarias.

2. *Adecua las disposiciones fiscales al entorno económico* ya que al ser altamente globalizado y competitivo, una legislación obsoleta no contribuye al crecimiento.
3. *Mantiene el equilibrio financiero del Estado*, por lo que con el objeto de no presionar el mercado de crédito local, la presente Administración se ha propuesto sólo contratar deuda pública para proyectos de alto beneficio social que tenga su fuente de repago garantizada.

? LEY DE EGRESOS DEL ESTADO DE PUEBLA

La ley de Egresos comprende todas las erogaciones, ya sean planes o programas, que el Estado realizará en el ejercicio fiscal del año correspondiente. En materia de finanzas públicas, el Gobierno del Estado de Puebla ha instrumentado políticas que le permiten contar con finanzas en equilibrio y, de esta manera, contribuir a una mayor estabilidad económica.

Las estrategias en materia de gasto público para alcanzar los objetivos descritos serán:

1. Equilibrio en las Finanzas Públicas
2. Ahorro en Gasto Corriente no Prioritario
3. Servicios Personales
4. Racionalidad del Gasto de Operación
5. Bienes Muebles e Inmuebles
6. Calidad en el Servicio y Mejora Regulatoria
7. Mayor Participación del Gasto Social

8. Redistribución del Ingreso a través del Gasto
9. Financiamiento del Programa de Obra Pública
10. Fondo Concursable
11. Descentralización de Recursos y Responsabilidades
12. Difusión de los Programas de Gasto
13. Política Presupuestaria
14. Nueva Estructura Programática

? LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE PUEBLA

La Ley de Hacienda establece el marco para cobrar las contribuciones estatales, por lo que trata impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cobrar. Dentro de los impuestos estatales están:

- Impuesto sobre las remuneraciones al trabajo personal subordinado
- Impuesto sobre el uso de vehículos y Tenencia
- Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados
- Impuesto sobre el servicio de hospedaje

? CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE PUEBLA

El Código Fiscal del Estado a similitud del Código Fiscal Federal tiene la clasificación de los ingresos, sujetos de las obligaciones fiscales, derechos y obligaciones de los contribuyentes, las facultades de las autoridades fiscales,

infracciones y delitos fiscales estatales y municipales, Procedimiento administrativo de ejecución, Notificación, Términos, Recurso de Revocación, etc.

Cabe decir, que la recaudación proveniente de todos los ingresos del Estado, aún cuando se destinen a un fin específico, se hace a través de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social o por las oficinas que la misma designe. El titular de la Secretaría de Finanzas es autoridad fiscal junto al Gobernador del Estado y de los Subsecretarios de Finanzas, del Procurador Fiscal, del Director de Ingreso, del Director de Fiscalización, entre otros que menciona el artículo 13 del presente Código.

Por otra parte, este Código puede ser aplicado en otros municipios del Estado, cuando éstos no cuenten con un ordenamiento similar, considerando entonces a los servidores públicos municipales, a los que las leyes confieren facultades específicas en materia de Hacienda Municipal, como Autoridades Fiscales.

? LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA

La coordinación fiscal se considera un instrumento que da armonía en el ejercicio de las facultades impositivas y en las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados. Dentro de las consideraciones de la presente ley se establece que el Federalismo Hacendario puede permitir importantes avances en materia de descentralización de gasto, al transferir programas y recursos federales hacia Estados y Municipios, para que los gobiernos locales puedan cumplir con su responsabilidad de atender cercanamente los problemas de la población.

La Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla integra un conjunto de disposiciones que sirven de fundamento para una coordinación hacendaria eficaz, así como las normas que regulan los conceptos de ingreso, gasto, deuda pública, patrimonio y coordinación fiscal en materia administrativa.

Los objetivos de la Ley para el Federalismo Hacendario son:

1. Protege los programas sociales en rubros tales como de agua potable, drenaje y alcantarillado, letrinas, electrificación rural, infraestructura básica en educación y salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.
2. Asegura que los recursos que regula esta Ley, sean aplicados en programas de amplia participación social.
3. Garantiza que ningún Municipio reciba menos recursos que en el año fiscal inmediato anterior.
4. Mantiene y asegura la ejecución de las obras públicas incluidas en los programas de desarrollo en todo el Estado.
5. Aumenta los recursos destinados a la seguridad pública en todos los municipios del Estado.
6. Aplica estos recursos para combatir la marginación urbana y rural.
7. Asegura que el destino de los recursos establecidos en esta Ley, sea transparente.

La presente ley norma y define conforme a las atribuciones del H. Congreso del Estado las bases a que se sujetan los Fondos de Aportaciones, integrantes del Ramo 33. Los fondos que se constituyen en beneficio de las entidades federativas y de los municipios son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAED)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública

Estos fondos pasan a formar parte del ingreso y del gasto estatal, y su ejercicio se incorpora a la rendición de las Cuentas de las Haciendas Públicas Estatal y Municipales al Congreso Local. De la misma manera, es facultad de las autoridades del Estado el control y supervisión del ejercicio de estos fondos, así como su correcta aplicación, a través de la Contraloría y el Órgano de Fiscalización del Congreso.

La Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social (SFDS) es la principal secretaría encargada de la actividad financiera del Estado de Puebla. En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, el gobierno de Puebla establece el compromiso de consolidar el desarrollo administrativo para cumplir con eficiencia su papel de promotor del desarrollo. A su vez, la SFDS asume convertirse en una secretaría sensible y capaz de responder con eficacia las expectativas, las aspiraciones y los intereses de la sociedad poblana.

Sin embargo, para que toda dependencia realice eficazmente su trabajo, requiere de valores, los cuales son indispensables en el ámbito laboral. En el caso de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Estado de Puebla, los valores con que cuenta y que son inculcados a cada una de las personas que le integran son: la honestidad, la calidad en el servicio, la capacitación, la comunicación, el respeto y la responsabilidad. Es por ello que tiene como misión “Recaudar y administrar con eficacia y honestidad los recursos públicos para impulsar el desarrollo social en el estado de Puebla”.

Hoy día, la Administración Pública en México se enfrenta con grandes retos para lograr que los servicios públicos sean impartidos con eficiencia, calidad, responsabilidad, y profesionalismo. Al respecto, se ha llevado a cabo un recorrido por distintas políticas

públicas que han sido aplicadas en varios países, tanto como en México. En lo concerniente, puesto que vale la pena mencionar propuestas para Un Nuevo Modelo de Administración Pública, en el siguiente capítulo presento diversas estrategias de solución para lograr la modernización, desconcentración y simplificación administrativa de la presente Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social.