

177
Zej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA REESTRUCTURACION HACENDARIA EN BASE A
LA REFORMA DEL ARTICULO 31 DE LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL"

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

JOSE ANDRES GERARDO CORDOVA HERNANDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1993



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**LA REESTRUCTURACION HACENDARIA EN BASE A LA REFORMA DEL
ARTICULO 31 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL**

I N D I C E

INTRODUCCION.

**CAPITULO 1. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SU UBICACION
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

1.1	Antecedentes.....	1
1.2	Generalidades.....	13
1.3	Definición de Organo del Estado.....	16
1.4	Definición de Administración Pública.....	18
1.5	Organización Administrativa.....	20
1.6	Centralización Administrativa.....	23
1.6.1	Definición.....	23
1.6.2	Marco Jurídico.....	28
1.6.3	Descentralización Administrativa.....	30
1.6.4	Desconcentración Administrativa.....	32
1.6.5	Empresas Paraestatales.....	34
1.6.6	Fideicomiso de Estado.....	36

**CAPITULO 2. REMEMBRANZA DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL.**

2.1	Generalidades.....	40
2.1	Funciones.....	44
2.3	Estructura.....	48
2.4	Política Desarrollada.....	49
2.5	Función Administrativa.....	51
2.6	Necesidad de su Fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	54

**CAPITULO 3. REESTRUCTURACION INTERNA DE LA SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.**

3.1	Administrativamente.....	59
3.2	Políticamente.....	63
3.3	Constitucionalmente.....	66
3.4	En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	73
3.5	En cuanto a su Reglamento Interior.....	80
3.5.1	Decreto del 24 de febrero de 1992.....	80
3.5.2	Decreto del 4 de junio de 1992.....	86
3.5.3	Decreto del 25 de enero de 1992.....	87

CAPITULO 4. OBJETIVO DE LA REFORMA HACENDARIA

4.1	De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.....	92
4.1.1	A Corto Plazo.....	92
4.1.2	A Mediano Plazo.....	93
4.1.3	A Largo Plazo.....	97
4.2	En el Area de Ingresos.....	98
4.2.1	Elementos.....	98
4.2.2	Limite Espacial.....	100
4.2.3	Limite Temporal.....	105
4.3	En el Area de Ingresos.....	111
4.3.1	Elementos.....	111
4.3.2	Limite Espacial.....	114
4.3.3	Limite Temporal.....	115
4.3.4	Destino de los Egresos	117
	Conclusiones.....	125
	Bibliografias.....	129
	Legislacion Consultada.....	127
	Diarios Oficiales y otras consultas.....	131

INTRODUCCION

En el año de 1976, el Poder Ejecutivo Federal decidió que fueran dos órganos de la Administración Pública Federal, los encargados del financiamiento y del gasto público, por ende a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo le correspondería la política de ingresos, y se creaba la Secretaría de Programación y Presupuesto que se encargaría de la política del gasto público; la finalidad de esta decisión era atender con eficiencia y eficacia los programas de la política económica nacional, ambos organismos deberían trabajar conjunta y coordinadamente, pero la realidad fue que en muy pocas ocasiones lo hicieron, algo curioso que marcó la historia en la economía nacional, es que durante la existencia de esa bipartición de funciones, entre los años setenta y ochenta, México sufrió una fuerte devaluación y la economía nacional se estanco con una fuerte deuda interna y externa.

El 21 de febrero de 1992, se decreta la reforma del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con ella, nuevamente, la política de ingresos y egresos, vuelven hacer función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo como finalidad modernizar y fortalecer la cohesión de la política económica nacional, produciéndose con ello una Reforma Hacendaria.

En este trabajo de investigación, el objetivo es destacar la importancia de la reforma Hacendaria, así como la reestructuración de la Secretaría de Hacienda, en todas sus áreas y en especial el área de ingresos y egresos, asimismo analizar el alcance de la política implantada en ambas áreas y a su vez realizar una analogía de la misma en relación con el Plan Nacional de Desarrollo que es el vertice de las reformas que se han dado en este sexenio (1989-1994).

A su vez analizó si la reforma se apega a los ordenamientos jurídicos que rigen al gobierno y a la sociedad, mismos que parten de nuestra Constitución y se complementan con leyes secundarias.

Por otra parte estudió el efecto que busca la política de ingresos y egresos en la sociedad mexicana y los alcances que ha tenido, desde su implantación hasta la fecha.

La razón por la que elegí este trabajo de investigación, es porque durante varios sexenios se trazaron programas y políticas en la economía nacional y nunca dieron un avance y estabilidad al país y por consiguiente la sociedad sufrió pérdidas en sus ingresos y se vinieron devaluaciones sin precedente alguno en la historia nacional y por consiguiente se asentó una pobreza extrema en varias partes del país, y actualmente en lo que va del sexenio 1989-1994 se han dado proyectos que alcanzan

frutos en diversas ramas de la economía nacional sin precedente alguno en la historia del país, motivo que resulta ser un tema actual e interesante para su estudio dentro del Derecho Administrativo Mexicano.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SU UBICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y SU UBICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

I.1 ANTECEDENTES

La voz "hacienda" tiene su origen en el verbo latino "facere". aun cuando algunos sostienen que deriva del arabe "chásena" que significa cámara del tesoro. Con el objetivo de "pública" que significa toda la vida de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las actividades públicas. La Hacienda Pública como organismo y como concepto en el derecho positivo Español, aparece por primera vez al crea Felipe V la Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino Español, de ahí pasa a la América Latina y a México.¹

El primer antecedente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro del México Independiente, se encuentra en la Secretaría del estado y Despacho Universal, creada por decreto de la Regencia del Imperio del 8 de noviembre de 1821, en el que se encomienda, como función "todos los negocios de la Hacienda Pública, en sus diversas rentas".

A la caída del Imperio y con motivo de la Constitución de 1824, que estructura a la República Mexicana, se expide el

¹ Francisco de la Garza, Sergio, Derecho Financiero Mexicano, 10va. Edición, Ed. Porrúa, Mexico, Pág. 81.

16 de noviembre del mismo año el Decreto de la Administración de la Hacienda, en el que se centralizó en la Secretaría de Hacienda la facultad de Administrar todas las rentas pertenecientes a la Nación, inspeccionar la Casa de Moneda, dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de Rentas de Loterías y la Oficina Provisional de Rezagos.

Para el despacho de las nuevas funciones atribuidas, se conformaron los siguientes Departamentos:

- Departamento de Cuenta y Razón; antecedentes de la Contaduría Mayor de la Federación.
- Tesorería General de la Federación; creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y gastos de la Administración.
- Comisaría Central de Guerra y Marina; encargada de la formulación de las cuentas del Ejército y la Marina.
- Contaduría Mayor; órgano de control que estuvo y está bajo la inspección de la Cámara de Diputados, teniendo como función principal el examinar los presupuestos y la memoria que debe presentar anualmente la Secretaría.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió el 7 de octubre de 1835 un reglamento que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban desde ese momento sujetos a la administración y

vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, le dieron el carácter de Ministerio de Hacienda, el Decreto del 12 de mayo de 1853 le denominó por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el año de 1857 se creó el Departamento de Impresión de Sellos, antecedente de la actual Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

El 6 de agosto de 1867 se dispuso que las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Correos y la Casa de Moneda y Ensaye, dependieran única y exclusivamente de todo lo económico, directivo y administrativo de esta Secretaría.

Al expedirse la Ley del Impuesto del Timbre en el año de 1871, se creó la Administración General de este gravamen, con lo que se abandonó el sistema de papel sellado, de herencia colonial.

El 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vio incrementadas sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, asimismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a

cargo del Estado.

El 23 de mayo de 1910, se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándole las funciones de Registro, Glosa y Contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la Cuenta General de la Hacienda Pública.

En el año de 1913, mediante la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría, se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, constituyéndose el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, promulgada el 31 de diciembre de 1917, estableció la creación del Departamento de Contraloría, asumiendo las funciones que venía desempeñando la Dirección de Contabilidad y Glosa. Asimismo se transfirió de la Secretaría lo relativo a Comercio, pasando a formar parte de la nueva Secretaría de Comercio.

En el año de 1921 se expidió la "Ley del Centenario", antecedente que dio origen en 1924 al Impuesto Sobre la Renta, actualmente el gravamen más importante del Sistema Impositivo Mexicano.

El 12 de septiembre de 1925 se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central con el propósito de terminar con la anarquía reinante en nuestro país con respecto a la emisión de billetes.

El 12 de enero de 1934 se decretó la creación de la Dirección General de Egresos, indicándose que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidos a la Tesorería de la Federación quedarían a cargo de esa Dirección.

Con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946, quedaron fuera del ámbito de competencia de la Secretaría, las funciones de control y regulación relativas a bienes nacionales y contratos de obras públicas, pasando éstas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En 1958 se efectuaron nuevamente reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en virtud de las cuales son transferidas las funciones relativas a inversiones y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional respectivamente, un año más tarde se creó la Dirección General de Vigilancia de Fondos y Valores.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la presupuestación del gasto corriente e inversiones, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De esta forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió su Reglamento Interior el 23 de mayo de 1977.

El 31 de diciembre de 1979, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversas leyes, tales como la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la de Coordinación Fiscal, la de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y la del Registro Federal de Vehículos.

Como parte de estas medidas se crearon, en el Área del C. Secretario la Comisión Interna de Administración y Programación, en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores y en la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Coordinación General de Subprocuradurías Regionales.

Asimismo, en la Subsecretaría de Ingresos se racionalizó la Dirección General de Difusión Fiscal, se adscribió de la Subsecretaría de Inspección Fiscal la Dirección General de

Auditoría Fiscal, que cambió de nomenclatura por Dirección General de Fiscalización, así como la Dirección General de Coordinación de Recursos y Estudios Fiscales por Coordinación General con Entidades Federativas, la Dirección General de Administración Fiscal Central por Dirección General Técnica, la Dirección General de Informática de Ingresos por Dirección General de Recaudación y la Dirección General de Administración Fiscal Regional por Coordinación General de Operación Regional y Administrativa.

Además, en la Subsecretaría de Inspección Fiscal se racionalizó la Dirección General de Bienes Muebles y en la Oficialía Mayor cambió de nomenclatura la Dirección General de Prensa por Dirección General de Comunicaciones.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1982 se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivadas de la nacionalización bancaria y en materia de pecios, tarifas y estímulos fiscales.

A efecto de cumplir con estos ordenamientos, la Secretaría expidió un nuevo Reglamento Interior el 26 de agosto de 1983, con el cual en el Área del C. Secretario se creó el Consejo Nacional de Financiamiento al Desarrollo, la

Contraloría Interna y la Oficialía Mayor transfirió la Dirección General de Comunicaciones, que cambió de nomenclatura a Dirección General de Comunicación.

También, en la Subsecretaría del Ramo, se crearon la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública y se transfirió la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores a la Subsecretaría de Banca Nacional como Dirección General de Seguros y Valores; en la Subsecretaría de Ingresos apareció la Dirección General de Informática de Ingresos y cambió de nomenclatura la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa a Coordinación de Operación Administrativa; se establecieron la Subsecretaría de Banca Nacional y las direcciones generales de Política Bancaria, de Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple, así como en la Oficialía Mayor la Coordinación de Administración Regional; asimismo, en la Subsecretaría de Inspección Fiscal se racionalizó la Dirección General de Verificación de Fondos y Valores.

El 30 de diciembre de 1983, mediante decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31 fracciones IV y XIV, se le confirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de su competencia, las atribuciones para

administrar la aplicación de los estímulos fiscales, así como funciones para realizar la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios conforme a las Leyes Fiscales. Igualmente, en lo relativo a representar el interés de la federación en controversias fiscales.

Con las reformas y adiciones al Reglamento Interior del 25 de abril y 19 de agosto de 1985, derivadas de las medidas de racionalización en el gasto público emitidas por el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reestructuró en base a los siguientes cambios en su estructura orgánica básica:

Se racionalizaron la Subsecretaría de Inspección Fiscal, la Dirección General de Política Bancaria y las Coordinaciones de Administración Regional y la de Subprocuradurías Regionales, se fusionó la Dirección General de Registro Federal de Vehículos con la Dirección General de Aduanas, misma que se adscribió al Área del C. Secretario; cambiaron de nomenclatura la Dirección General de Administración por Dirección General de Personal y la Dirección General de Laboratorio Central por Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.

Al entrar en vigor la Ley de la Casa de Moneda de México, el 20 de enero de 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo público descentralizado.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría, del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica de la Dependencia, derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, eficientar la regulación del servicio público de la banca y el crédito, así como ampliar la competencia de las Unidades Administrativas Centrales en el ámbito regional, en razón a las facultades que les confieren las leyes fiscales.

En tal sentido, en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se eliminó la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, se la adscribieron las direcciones generales de Banca de Desarrollo, de Banca Múltiple y la de Seguros y Valores de la extinta Subsecretaría de Banca Nacional, transfirió la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública a la Subsecretaría de Ingresos y se creó la Coordinación de Administración y Regionalización.

En la Subsecretaría de Ingresos se crearon siete Coordinaciones de Administración Fiscal y cambiaron de nomenclatura las direcciones generales de Fiscalización por Auditoría y Revisión Fiscal y la Técnica de Ingresos por de Servicios y Asistencia al Contribuyente, también, las Administraciones Fiscales Regionales por Administraciones Federales.

Asimismo, se racionalizaron la Subsecretaría de Banca Nacional y la Unidad de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación.

A fin de lograr un mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de sus atribuciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió un nuevo Reglamento Interior el 17 de enero de 1989.

En el Área del C. Secretario se racionalizaron la Comisión Interna de Administración y Programación y la Contraloría Interna, en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se eliminaron la Dirección General de Promoción Fiscal y la Coordinación de Administración y Regionalización, se transfirió la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales a la nueva Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, que se le encomendó el diseño y ejecución de la política de financiamiento externo, para la cual se crearon también las direcciones generales de Captación de Crédito Externo y la Técnica de Crédito Externo.

En la Subsecretaría de Ingresos desaparecieron la Dirección General de Informática de Ingresos y la Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública, se cambió de nomenclatura la Dirección General de Servicios y Asistencia al Contribuyente por Dirección General Técnica de Ingresos.

En la Procuraduría Fiscal de la Federación se creó la Subprocuraduría Fiscal de Control de Cambios.

Mediante Acuerdo del 22 de junio de 1989, la Dirección General de Aduanas paso del Area del C. Secretario a la Subsecretaría de Ingresos.

Por Decreto del 4 de enero de 1990, en la Subsecretaría de Ingresos la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal, cambió de nomenclatura por Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Con el Decreto del 30 de octubre de 1990, en la Subsecretaría de Ingresos la Coordinación de Operación Administrativa cambió su nomenclatura por Dirección General de Planeación y Evaluación y se creó el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación tanto de la recuperación económica, como de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se fusionaron las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.⁷

⁷ Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1992, Págs. 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, y 13.

1.2 GENERALIDADES

Desde los tiempos más remotos de la historia, ha existido la Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía; en China, 500 a.c., existió un manual de organización y gobierno; en Grecia y Roma también se observan estructuras de administración pública.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración pública que se van perfeccionando y agregando de acuerdo a la época.

La Administración Pública moderna se ha visto cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado.³

De acuerdo al maestro Acosta Romero, al hablar de Administración Pública se hace referencia al Estado, por ello aunque sea en forma somera me referiré al mismo sin entrar al detalle, dado que como ente supremo de la Administración Pública no puede pasar desapercibido en este trabajo; aunado a este comentario citaré a Adolfo Merkl al decir: "Como Administración en sentido restringido se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines".⁴

³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. Edición. Ed. Porrúa. México 1984.

⁴ Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1984.

Al darle lectura al comentario antes citado, Merkl resalta la importancia del Estado, mismo que hace uso de todos los recursos disponibles para desarrollar sus actividades que siempre son encaminadas a la organización social y buscado siempre el bien común.

Por Estado citaré la definición del destacado maestro Ignacio Burgoa, quien dice: "El Estado es la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden de derecho básico o fundamental".⁵

De esta definición se destaca, que no existe persona física o moral que sea superior al Estado, ya que jurídicamente configura a la comunidad nacional cuya finalidad es el orden jurídico.

Los elementos que conforman el Estado son; LA POBLACION, EL TERRITORIO Y EL PODER.

LA POBLACION: como primer elemento que conforma al Estado, dado que sin la misma no podría darse el fenómeno estatal, que se determina por un número y densidad tal que amerite la organización estatal; se dice, que la población se determina por la nacionalidad o la misma raza, religión, idioma o costumbres, pero si vemos el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, se denota que no son características determinantes las antes mencionadas.

El maestro García Maynez define a la población como: "Los

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexico. 2a. Edición. Ed. Porrúa. Mexico 1989. Pág. 73.

hombres que componen un Estado".⁶

EL TERRITORIO: como segundo elemento e insustituible del Estado; se determina por el área geográfica en donde se asienta el Estado, mismo que debe ser propio y exclusivo, la doctrina lo define como la base física donde se desenvuelven las actividades públicas del Estado o bien como ámbito espacial de validez del orden jurídico.

El maestro Miguel A. Romero lo define como: "El conjunto de elementos físicos geográficos del planeta (Tierra) sobre los que el Estado ejerce su soberanía, sirve de asiento a su población y está delimitado por las fronteras naturales (accidentes geográficos y mar) y artificiales (fronteras definidas por tratados)".⁷

EL PODER: como tercer elemento del Estado caracterizado por ser al igual que el gobierno, soberano; es decir, que dentro de su ámbito espacial no tiene poder encima de él, por lo que su potestad de mando es omnipotente y tiene en exclusiva la coacción. Al respecto cabría agregar el comentario de Daniel Montero, al decir: "El poder debe de estar entregado a un fin, el fin social que equilibre las relaciones contractuales, o sea económico-políticas en el

⁶ García Mayans, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 136. Edición. Ed. Porrúa. México 1989. Pág. 129.

⁷ Op. Cit. Romero Acosta, Miguel. Pág. 129

pro de la desaparición del marginalismo en todas sus manifestaciones". *

La Administración Pública se organiza de tal manera que implica a los tres elementos antes mencionados para cumplir los fines que persigue el Estado.

El Estado, en este caso, nuestra nación, se manifiesta a su vez en una división formando tres grandes esferas de su competencia, delimitando sus funciones en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, para atender su misión encomendada y dando autonomía a cada esfera y existiendo una interrelación.

1.3 DEFINICION DE ORGANO DEL ESTADO

Este punto lo iniciaré definiendo las palabras ORGANO y ESTADO; por consiguiente y de acuerdo al diccionario Océano Uno, que cita:

ORGANO: Parte de un organismo pluricelular que constituye una unidad desde el punto de vista funcional y estructural.*

* Herrera Irujo, Manuel. Estado, Democracia y Partido. Ed. B. Costa Ric. 1979. Pág. 40.

* Diccionario Océano Uno. SpA Ed. Océano, Barcelona España. 1989.

Por lo que corresponde a la palabra Estado, retomare la definición que cité en el punto 1.2 GENERALIDADES, del doctor Ignacio Burgoa, quien dice:

"El estado es la persona moral suprema que estructura jurídicamente a la nación y cuya finalidad estriba en realizar el orden básico o fundamental".¹⁰

Cabe mencionar que definiciones de Estado, existen desde diversos puntos, económicos, social, geográfico: por citar algunos que conforman la sociedad, mismo que la doctrina y diversos tratadistas han comentado, en este caso tomo la del maestro Burgoa ya que a mi criterio la considero la más idónea para el tema que desarrollo.

Una vez comentadas las dos palabras que me ocupan, las conjugaré y para ello que mejor que citar al maestro Acosta Romero, quien define a los Organos de Estado como: "El conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una actividad del Estado".¹¹

¹⁰ Burgoa Grinuela, Ignacio. Op.Cit. Pág. 73.

¹¹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 2a. Edición. Ed. Porrúa, México 1984, Pág. 47

Con esta definición se da la conformación, ya que el Estado como persona suprema se encuentra estructurado en forma tal que converge una serie de elementos que se interrelacionan desde el punto de vista formal y material, enmarcados en una estructura jurídica que le permite realizar actividades mismas que tienen como fin la armonía del mismo.

Por lo tanto se puede considerar como Organos del Estado al Congreso de la Unión o bien a cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia, las Secretarías de Estado, los Departamentos de Estado, las Oficinas de Estado y en sí todos los Organos de Estado que conforman la Administración Pública.

1.4 DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública dentro del Estado, conforma un dinamismo constante, es indudable que es la parte fundamental del mismo y existe en cualquier tipo de Gobierno o Estado, no importando geografía, raza, religión, economía, costumbres, etc.; y como dice Manuel Colmenero: "Acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre".¹²

El maestro Miguel Acosta Romero, define a la Administración Pública como: "La parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo,

¹² Colmenero, Manuel. Derecho Administrativo Español. 3a. Edición, Madrid España. 1963 Tomo I

teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, jurídicos y técnicos".¹³

Cabe también citar al maestro Gabino Fraga, dado que desde el punto de vista formal y material, como él define a la Administración Pública y aunado a la definición del Profesor Acosta Romero, se objetiviza la misma y su entendimiento es más sencillo, el maestro Fraga dice: "La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por medio del Estado. Para este objetivo se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista "formal" como el organismo público que no ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista "material" es la actividad de este organismo considerado en su problema de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con

¹³ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 2a. Edición. Ed. Porrúa. México 1984. Pág. 44

otros organismos semejantes como son los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Desde el punto de vista formal de la Administración Pública es parte, quizá la más importante de uno de los poderes en los que se halla depositada la Soberanía del Estado, es decir, el Poder Ejecutivo".

"La Administración Pública no tiene, como tampoco la tiene ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; y sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado".¹⁴

En sentido estricto puedo determinar que la Administración Pública, son órganos del Estado que dependen directamente del Poder Ejecutivo en forma jerarquizada interrelacionándose entre ellos, con personalidad y patrimonio propio y con el objetivo de lograr el bien común para todos los nacionales.

1.5 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

La organización es de vital importancia para el individuo como persona física e indudable para las personas morales; no sería concebible ningún objetivo si no se trazaran en forma sistematizada las funciones y actividades para

¹⁴ Fraga, Gabino, *Deracho Administrativo*, 294. Edición, Ed. Ferrus, México, 1990, Pág. 119.

realizar un objetivo determinado. Por ejemplo, se me ocurre pensar que sería de una construcción de un inmueble sin apegar a una organización preestablecida o en otro caso, que vendría al tema que desarrollo, una sociedad sin organización; y así seguiría mencionando una serie de ejemplos que nos darían como resultado un caos.

Por tal motivo, es indispensable la organización, por consiguiente es determinante que la actividad que realiza la Administración Pública tenga una organización sistematizada, dado que sin ella no podría lograr los fines que tiene encomendados.

Al respecto el doctor Acosta Romero cita como organización el: "ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico con un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin u obtener un objetivo"¹⁹

Ahora bien, por lo que se refiere a la Organización Administrativa entendida como elemento del Estado, en nuestro país, su organización se inicia desde la Ley Suprema, es decir, en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el vértice de los órganos del Estado y de toda la Administración Pública; dándose una interrelación cuya finalidad es cumplir los

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 67

objetivos trazados por el Estado.

El maestro Acosta apunta al respecto; "que la Administración Pública, como elemento del Estado necesita ordenarse adecuada y técnicamente, es decir, organizarse, para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente".

El mismo nos dice en su obra de Derecho Administrativo, que tradicionalmente se ha considerado cuatro formas de Organización Administrativa:

- a) Centralización
- b) Desconcentración
- c) Descentralización
- d) Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado "

Por consiguiente si vemos en estos últimos años la transformación que han tenido los diversos Estados y por lo tanto también el nuestro, sería ilógico que nuestra Administración Pública quedara estática; es por eso que día con día se innova su organización y junto con ella su estructura jurídica, recurriendo a todos los avances tecnológicos o científicos para atender las necesidades planteadas por la sociedad que integra al Estado y que crece a pasos agigantados.

I.6 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

I.6.1 DEFINICION

La Centralización Administrativa se encuentra estructurada a partir del Ejecutivo Federal de acuerdo al artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, misma que establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden Administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las Leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".¹⁷

En base al artículo antes citado, se confirma que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

De acuerdo a lo anterior, citaré la definición de Centralización Administrativa que dan los destacados

17

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 88a. Edición. Ed. Porrúa, México 1990. Págs. 74 y 77

juristas y catedráticos de nuestra Universidad. los Doctores Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

El maestro Andrés Serra Rojas define a la Centralización Administrativa como: "El régimen que establece la Subordinación Unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".¹⁸

La Legislación Mexicana bajo una forma organizada desempeña las actividades del Poder Ejecutivo Federal, que se desarrollan desde el mismo Presidente de la República a través de una relación jerarquizada, aplicando la relación de mando y cumplimiento que da dicha Legislación.

El mismo maestro Serra agrega; "a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores".

Siguiendo el estudio del doctor Serra; tres supuestos integran la Centralización Administrativa, siendo éstos:

a) El Estado es la persona jurídica total, titular de Derechos que se traducen en Poderes Públicos Ordinarios y éstos a su vez integran un conjunto de mayor o menor importancia.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 4a. Edición, Ed. Porrúa. Mexico 1989. Pág. 182

b) La Centralización es un régimen administrativo, un sistema de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos.

c) Las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo".¹⁹

Aunado a los comentarios del Maestro Serra, citaré también al Maestro Gabino Fraga que al igual, pero con diferente cognotación, dice: "que es una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta Presidente de la República, que es el Jefe Jerárquico superior de la Administración Pública Federal".²⁰

Si se hiciera un resumen de las definiciones anteriores, resaltaría la jerarquización que se da desde el Poder Ejecutivo hasta los órganos inferiores; y en esta relación se dan determinadas características que diferentes autores y la doctrina han estudiado. Me refiero a los Poderes del Nombramiento, de Mando, de Vigilancia, Disciplinario, de Revisión y Poder para la resolución de Conflictos de Competencia; al respecto el Maestro Fraga apunta; diciendo que el sistema centralizado da posibilidades a las autoridades superiores de allegarse colaboradores para el

¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 213

²⁰ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 171 y 173.

desempeño de sus funciones a través del NOMBRAMIENTO, medio por el cual una persona del pueblo pasa a ser parte integrante del Estado.

Esta facultad corresponde Constitucionalmente al Presidente de la República, pero en caso de excepción y en uso de sus facultades otorgadas por la Ley, puede estar encomendada a autoridades inferiores.

Los funcionarios y los empleados en el grado de jerarquía, por virtud del cual se encuentra organizada una dependencia, precisa para el mejor desempeño de sus funciones, de órdenes e instrucciones en virtud de las cuales deberán desempeñar el trabajo personal. Estas órdenes derivan del Poder de MANDO característico también del régimen de centralización; pueden ir contenidas como órdenes o como instrucciones, las que a su vez pueden tener una característica de individualidad o de generalidad; las circulares siempre tienen el carácter de generales y siempre van dirigidas a los funcionarios o empleados jerárquicamente considerados, para quienes son obligatorias, no así para el público que no se encuentra dentro de la organización administrativa estatal y para el cual sólo es obligatorio el acatamiento de la Ley.

Los funcionarios y los empleados pueden cumplir o no con las labores que se les han encomendado y con la forma y

sistemas indicados a su vez para su debido desarrollo. La autoridad tiene la obligación de ejercer el Poder de VIGILANCIA, a través de la rendición de cuentas, de investigaciones practicadas o informes solicitados y constatados sobre el estado y tramitación de asuntos. El incumplimiento a los deberes por parte de los servidores del Estado puede dar origen a correcciones disciplinarias e inclusive a sanciones que, a su vez, pueden tener el carácter de civiles, penales o administrativas, las que en términos generales son impuestas por la autoridad jerárquica superior al empleado o funcionario autor de la falta. Dichos correctivos pueden consistir en apercibimiento, la monestación, la censura, la multa, la privación temporal del empleado y hasta la privación misma del empleo.

Paralelamente a la sanción disciplinaria, puede hacerse acreedor el empleado o el funcionario a una pena mayor, que independientemente de la corrección disciplinaria, puede serle impuesta ya no por la autoridad administrativa, sino por la autoridad judicial y siempre con las formalidades esenciales del procedimiento y de acuerdo con las normas y ante las autoridades establecidas con anterioridad al hecho. Los poderes de la autoridad administrativa no siempre van dirigidos al empleado de jerarquía inferior, hay otros que permiten a la autoridad superior REVISAR el acto de la inferior y en el caso de haber transgredido con

él la Ley, modificarlo o nulificarlo, y en el supuesto de estar apegado a derecho confirmarlo.

Cuando el acto sobre el cual se ha manifestado inconformidad no es revisable por la autoridad jerárquicamente superior a aquélla de donde se emanó el acto, para que el suspenda, lo modifique, lo anule o lo confirme.²¹

I.6.2 MARCO JURIDICO

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO
- TRATADOS INTERNACIONALES
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES
- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES
- LEY DE PLANEACION
- LEY GENERAL DE LA DEUDA PULBICA

²¹ Fraga, Gobino. Op. Cit. Pág. 214

- LEY DEL PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GEOGRAFIA
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

- LEY DE OBRAS PUBLICAS

- LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

1.6.3 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Debido al crecimiento desorbitado de las necesidades sociales, mismas que el Estado debe afrontar, surge una nueva forma de organización administrativa diferente a la Centralización, es decir, la "DESCENTRALIZACION", misma que goza de cierta autonomía respecto del Poder Central, esta figura administrativa busca fundamentalmente aligerar las cargas del Estado y satisfacer ciertas necesidades de manera pronta y eficaz por medio de diversos entes por su carácter localista o por su especialización técnica.

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986, fue publicada la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que con vigencia a partir del día siguiente de su publicación, se abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. "En su artículo 22 reconoce como Entidades Paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento éste último que en su artículo 45 determina como Organismo Descentralizado, las Entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".²²

²² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 27a. Edición. Ed. Porrúa, México 1991. Pág. 207

Ante la imposibilidad de que sólo la Centralización o sólo la Descentralización puedan cumplir correctamente su cometido, en la mayoría de los Estados se ha adoptado por elegir una forma de organización administrativa dentro de la cual coexistan ambos sistemas, razón por la que frecuentemente se les observa actuar conjuntamente.

Han sido varios autores que, para sistematizar el tema, han elaborado clasificaciones de la Descentralización Administrativa, de los que destacaré a los maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

El maestro Gabino Fraga la clasifica de la siguiente manera:

- a) Descentralización por región.
- b) Descentralización por servicio.
- c) Descentralización por colaboración.²³

El Doctor Andrés Serra Rojas simplifica aún más la clasificación y estima que sólo existen:

- a) Descentralización administrativa regional.
- b) Descentralización administrativa por servicio.²⁴

²³ Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 207

²⁴ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 877

En forma de ejemplificación diré; que por Descentralización Administrativa Regional tenemos en nuestro país al Municipio; por Descentralización Administrativa por Servicios, está nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, por citar algunas. Cabe señalar que la Descentralización por colaboración ha sido excluida como forma de descentralización.

Su característica de la Descentralización Administrativa; es que las entidades tengan patrimonio propio, mismo que le otorga el Gobierno Federal, tendrá Autonomía y sus fines serán la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

I.6.4 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

La Desconcentración Administrativa puede entenderse como la transferencia de ciertas competencias de la Administración Pública Federal, en favor de órganos que no tienen personalidad jurídica diversa, sino que forman parte de la misma. Por medio de la Desconcentración, los órganos supremos del Estado otorgan medios y facultades de actuación a otros inferiores, que siguen perteneciendo al Estado.

El maestro Acosta Romero la define como una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Decreto), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el anexo de jerarquía, con el órgano superior.

Asimismo nos da sus características de la siguiente manera:

- a) Son creados por una Ley o Decreto.
- 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, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano que depende.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependiente de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla técnicamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.

j) En ocasiones tiene personalidad propia.²⁸

De lo anterior como ejemplo citaré algunos órganos desconcentrados.

1. El Instituto Nacional del Café.
2. El Consejo Técnico del Hospital General.
3. El Comité de la Lucha contra la Tuberculosis.
4. El Patronato para la Investigación, Fomento y Defensa Agrícola.
5. La Comisión Nacional Bancaria.

1.6.5 EMPRESAS PARAESTATALES

Como antes lo mencioné, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Administración Pública será centralizada y paraestatal y que el Congreso de la Unión definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo el 14 de mayo de 1986, se expide la Ley Reglamentaria de Entidades Paraestatales, que regula en forma concreta, la organización, funcionamiento y control de las mismas.

La finalidad de la creación de dichas entidades, es para que el Estado desarrolle cierta clase de actividades que no pueden encargarse a los organismos centralizados, que requieren a su vez fluidez y libertad que caracterizan a la empresa privada.

²⁸ Acosta Rosero, Riguel. Op. Cit. Págs. 121 y 124

Por consiguiente por medio de las empresas de participación estatal, el Estado lleva a cabo funciones que deben ser efectuadas en forma ágil y eficiente, pero que además interesa su realización no por ver en esos entes una forma de ingresos, pues en ocasiones incluso son motivo de subsidios, sino para satisfacer algunas necesidades económicas o comerciales apremiantes para el país.

Estas empresas estatales poseen personalidad jurídica propia y patrimonio propio, pero siempre guardan un íntimo vínculo con el Estado, ya que éste les proporciona totalmente su capital o por lo menos es participante mayoritario del mismo.

Por su características, las empresas de participación estatal pueden ser confundidas con los organismos descentralizados, como por ejemplo pasa con Petróleos Mexicanos, por citar alguna, que si bien funciona como organismo descentralizado, no puede considerarse así, porque es una empresa de participación estatal cuyo capital en forma completa pertenece al Estado, con motivo de la nacionalización de que fue objeto y, además, el Ejecutivo interviene en la designación de parte de los miembros del Consejo de Administración y de los otros funcionarios de alto rango en dicha empresa.

En otros casos el Estado solamente participa mayoritariamente con el capital de la empresa y ejerce

cierta intervención en los asuntos a que se dedica.²⁴

Es bien sabido que este tipo de empresas muchas veces constituían o constituyen una considerable fuga de capitales, que tiene que afrontar el Estado con recursos que muchas veces provienen del exterior y que aumentaron la deuda externa e interna del país, me refiero en pasado ya que en este sexenio se detectó este problema y el mal que producían estas empresas, que también eran conocidos como elefantes blancos; y han tomado los dirigentes actuales la acertada decisión de desincorporarlos produciendo con ello una recaudación mayor y permitiendo un saneamiento a la economía nacional.

I.6.6 EL FIDEICOMISO DE ESTADO

El Fideicomiso es una institución de reciente creación y que últimamente su uso ha sido muy frecuente, en nuestra literatura jurídica no existe un concepto de lo que debe entenderse por Fideicomiso de Estado, sino que viene a ser una variante del fideicomiso general, no existe tampoco una ley que lo regule en forma sistematizada.

El Fideicomiso de Estado o Público: "es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite

²⁴ Véase de León, Enrique. Notas de derecho Constitucional Administrativo, 13a. Edición. Ed. Porrúa. México 1992. Págs. 219 y 220.

la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general Instituciones de Crédito), para realizar un fin lícito de interés público.

De lo anterior se desprende que pueden existir Fideicomisos formados por las tres grandes esferas en que el Estado se divide para dar cumplimiento a los fines que tiene encomendados, es decir, Fideicomiso Federal, Estatal y Municipal.

Por lo que respecta a los fideicomisos del Gobierno Federal, la legislación aplicable preve únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para constituirlos. Pero además existe otra variante de Fideicomisos Públicos constituidos por Entidades del Sector Paraestatal que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por citar algunos, en cuyo caso el fideicomitente es el organismo público descentralizado.

El fiduciario puede ser cualquier institución de crédito, que tenga concesión para realizar operaciones fiduciarias, de acuerdo con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Los fines de los fideicomisos públicos, son variados, desde un contexto muy amplio, los fines siempre serán de interés público, satisfacer las necesidades colectivas, obtener rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia.

Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes son pactados en cada contrato y resultaría muy difícil hacer una exégesis de los mismos.

Su duración máxima es de 30 años, sin embargo hace la salvedad la Ley de que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indeterminada.²⁷

El maestro Gabino Fraga, al respecto dice, que los Fideicomisos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde el momento que los fideicomisos constituyen de acuerdo con la legislación mexicana (Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley de Instituciones de Crédito) simples operaciones de crédito en los que sólo pueden intervenir como fiduciarias las Instituciones expresamente autorizadas para ello y que con tal carácter son las que tienen la personalidad requerida para llevar adelante el fideicomiso. Si por tanto tales fideicomisos

²⁷ Acosta Rosero, Miguel. Op. Cit. Page. 274, 277, 279 y 281

son simples medios para realizar atribuciones del Poder Público, difícilmente se les puede considerar como Organos de la Administración.²⁸

C A P I T U L O 2

REMEMBRANZA DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CAPITULO 2

**REMEMBRANZA DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.****2.1 GENERALIDADES**

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto respondió a las circunstancias históricas y a la necesidad de concretizar y sintetizar un conjunto de fuerzas y acciones que venían realizándose por los gobiernos revolucionarios, principalmente en los últimos cincuenta años, es así como surge el 29 de diciembre de 1976, teniendo sus antecedentes en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en las ya desaparecidas Secretarías de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional.

A partir de enero de 1977, la Dependencia cobra vida formal al integrarse sistemáticamente las atribuciones históricas con las nuevas funciones que se le designaban a través de las Leyes de la Reforma Administrativa de aquella administración.

En la Secretaría de Programación y Presupuesto se resumieron las instituciones que atendía la planeación presupuestación, programación, evaluación, control e información de las acciones del sector público.

Dentro de sus primeros actos, se impulsó el ordenamiento de la Administración Pública Federal, dando una nueva configuración de organización y estableciendo las relaciones de comunicación y autoridad entre las diversas dependencias y entidades. Se diseñó un modelo de sectorización que distinguió tres niveles principales: las Entidades Paraestatales; la figura de la Coordinación Sectorial, encomendada a las Secretarías y Departamentos de Estado; y, como eje globalizador de esa reforma, se encomendaron responsabilidades a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Este esquema de organización para la Administración Pública Federal quedó debidamente formalizado con las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal; de la de Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de la Deuda Pública.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el Honorable Congreso de la Unión, establece de manera clara y precisa las razones por las que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, destacando de entre sus aspectos esenciales los siguientes: La existencia de tres dependencias de Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, que muchas veces impidió que estas funciones que constituyen una tarea continua en lo

administrativo, se llevarán a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones, en aquél entonces, de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional obligaron, a ensayar diversos mecanismos intersecretariales y facultades, proponiendo la integración de esas funciones bajo un solo responsable.

Se buscaba que fuera la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico social, así como de programar su funcionamiento, -tanto por lo que tocaba a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permitiera ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el Honorable Congreso de la Unión.

La planeación de la acción pública total y como se le concebía en el proyecto de Ley, contaría con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de

Programación y Presupuesto un sistema nacional de estadística.

Consecuente con lo dispuesto por la entonces nueva Ley Orgánica, se organizaba internamente a través de las unidades necesarias para cumplir con las atribuciones que se le encomendaban, éstas se remiten a las instrucciones que desempeñaban algunas dependencias centrales de la rama ejecutiva del Gobierno Federal desde el siglo XIX hasta ese entonces. Sin embargo, es a partir de la década de los años treinta cuando algunas funciones empiezan a deslindarse y adquirir el valor y la fuerza de auténticas realidades institucionales. Por lo que se refiere a materia de control y evaluación se empieza a dar, a partir de 1947.²⁹

Es indudable que la Administración Pública, en ese momento buscaba y busca un mejor control en el financiamiento público, es por eso y aunado al proceso revolucionario que planteaba esa administración, el Ejecutivo Federal creaba mediante aprobación del Congreso de la Unión, un organismo dependiente directamente de él, para lograr una mejor programación, una esquematizada presupuestación, una información estadística geográfica acorde a la realidad nacional de ese momento y aunado, una coordinación sectorial para que alcanzara un mejor desarrollo, y

²⁹ Manual de Organización del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México 1992. Págs. 344 y 347.

retomando los apuntes anteriores aplicaba una evaluación y control que le permitiera a la administración pública, tener una información verídica y acorde al proyecto nacional; es así como en el año de 1976 por decreto presidencial se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto e iniciando funciones en enero de 1977.

2.2 FUNCIONES

Figuraban entre las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto:³⁰

Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente;

- Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República;
- Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procesar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos, estrategias política y metas del Plan Nacional;

³⁰ De. Cit. Págs. 23 y 24

- Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores sociales y privado en las actividades de planeación, así como;
- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los objetivos locales para la realización de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal Paraestatal;
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República;
- Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- Llevar a cabo las tramitaciones y registro que requiera el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuesto de egresos;

- Verificar que se efectúe en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de los estados, municipios, instituciones o particulares;

- Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración pública, remuneraciones y desarrollo de personal de la administración pública federal centralizada;

- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

- Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- Emitir o autorizar, según el caso, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal

- Consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la

cuenta anual de la Hacienda Pública Federal;

- Dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a las del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal;

- Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la administración pública federal;

- Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación;

- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales y estadísticas y de información, funcionamiento y coordinación de los sistemas estadístico y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;³¹

³¹

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F., 1987. Págs. 23 y 24.

2.3 ESTRUCTURA²²

Secretaría.

Subsecretaría de Programación.

Subsecretaría de Presupuesto.

Subsecretaría de Evaluación.

Oficiala Mayor.

Coordinación General del Sistema Nacional de Información.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Documentación y Análisis.

Dirección General de Difusión.

Dirección General de Política Económica y Social.

Dirección General de Programación.

Dirección General de Promoción y Operación Regional.

Dirección General de Inversiones.

Dirección General de Egresos.

Dirección General de Pagos.

Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes
y Obras Públicas.

Dirección General de Análisis para la Evaluación.

Dirección General de Estadística.

Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos.

Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema
Nacional de Información.

²² Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1977.

Dirección General de Estudios del Territorio Nacional.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Personal.

Dirección General de Servicios.

Contaduría de la Federación.

Centro de Capacitación para el Desarrollo.

Comisión Interna de Administración y Programación.

Delegaciones Regionales.

2.4 POLITICA DESARROLLADA.

En el proceso histórico del México posrevolucionario, las bases de la Administración Pública, en sus tres grandes esferas, es decir; Federal, Estatal y Municipal, se van dando paulatinamente; de ello encontramos que la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue producto de otros organismos de la misma administración pública, como lo muestran sus antecedentes de las extintas Secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional y de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como a las necesidades de aquella sociedad que como la actual día con día eran y son más numerosas. La finalidad que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto era la de planeación, programación, presupuestación, evaluación, control e información del gasto público federal. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; establecía que: "el presupuesto, la contabilidad y

el gasto público federal se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicable por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto".³³

Para dar cumplimiento a su encargo, aplicó una política determinante, asegurando medidas de mayor eficiencia en el ejercicio de sus facultades y la honestidad más escrupulosa en el manejo de los fondos público. Por otra parte establecía la política de que la signación del gasto fuera para la modernización económica y social del país para dar con ello satisfacción a las demandas de mejores condiciones de vida a todos los mexicanos.

Además, y cumpliendo con lo establecido en el Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ponía a la disposición de la Cámara de Diputados, el presupuesto de Egresos de la Federación en forma oportuna para que fuera examinado y discutido para su aprobación.

Una vez determinado el nivel del gasto público compatible con los recursos disponibles, la estrategia presupuestal se basaría en el criterio de que a un mayor gasto en alguna actividad, correspondería un menor gasto en otras.

³³

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit., Pág. 252

En ese contexto, la asignación del presupuesto sería acorde con las prioridades de la sociedad, destacando la infraestructura social, en la que los rubros como la educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, y seguridad e impartición de justicia; por otra parte, la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte, abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros, así también contemplaba las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.

Se aplicaba la idea del ahorro y la eficiencia en el desempeño de las labores públicas, con las adecuaciones que fueran necesarias, así como estimular a los servidores públicos más capaces. Dentro de la misma política que desarrolló fomentaba la descentralización en coordinación con las entidades federativas, con la retórica de incrementar los beneficios a toda la población. ³⁴

2.5 FUNCION ADMINISTRATIVA

La Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de la Administración Pública Federal, era un órgano centralizado, es decir; que su relación jerárquica-administrativa, partía del Poder Ejecutivo Federal; jurídicamente su función administrativa se encontraba sustentada en los artículos 26

³⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1987-1994, Págs. 40 y 41.

y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (el artículo 26 se reformó y el 32 se derogó y se reordenó el artículo 32 bis para pasar a ser 32, por Decreto del 21 de febrero de 1972).³³

La actividad administrativa que desarrollaba era muy compleja; por lo mismo sólo retomaré lo más importante, de acuerdo al tema que me ocupa.

Existía una constane interrelación con todos los órganos del Estado y particulares, es decir; que recababa las observaciones y propuestas que formulaban las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los Gobiernos de los Estados y los representantes de los sectores social y privado.³⁴

Toda esta actividad, lógicamente, siempre se efectuaba bajo la sanción del Poder Ejecutivo Federal.

Era notoria la relación administrativa que tenía con todos los órganos del Estado, ejemplo de ello se encuentra en los diversos acuerdos que se tomaron, de los cuales citaré el del 9 de abril de 1979, que a la letra dice: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública

³³ Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1972. Págs. 2.

³⁴ Memoria Constitucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Edición de la Coordinación General del Control de Gestión. México 1981. Págs. 42 y 43.

Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme al proceso permanente, programado y participativo de reforma administrativa. Eje sobre el cual deben apoyarse los trabajos de reforma administrativa y estará constituido por el proceso de información, programación, presupuestación y evaluación de las entidades gubernamentales por lo que los esfuerzos y mejoramientos administrativos deberán orientarse básicamente a la atención de las prioridades nacionales en cada dependencia, sector o entidad, dentro del marco que para tal efecto se defina".³⁷

De acuerdo al texto anterior, resalta la pretención de involucrar a los diversos entes administrativos, sociales y particulares, para que con dicha cohesión los planes nacionales trazados fueran veraces a la realidad nacional y los recursos que se utilizaran tuvieran una aplicación acorde a las necesidades que requería la administración pública de ese momento, por consiguiente la función administrativa que desarrollaba la Secretaría de Programación y Presupuesto fue de una constante transformación y de vital importancia en la vida nacional.

³⁷ Honorable Constitutiva de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Op. Cit. Pág. 42.

2.6 NECESIDAD DE SU FUSION CON LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Como he comentado anteriormente, los avances que presenta la sociedad a nivel nacional e internacional en los últimos años, se han dado a pasos agigantados, es por ello que la Administración Pública tiene que plantearse las necesidades que le presenta la sociedad mexicana, en este caso, para atenderlas con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios, recurriendo a todos los desarrollos tecnológicos que le pueda proporcionar la ciencia; es decir, que la Administración Pública se encuentra en una constante modernización, es así, como el Gobierno Nacional se va a encontrar con la necesidad de actualizar los renglones en materia fiscal, financiera, crediticia y del gasto del Poder Ejecutivo Federal, además los relativos a la planeación y la información, con el propósito de fortalecer la política económica.

Por lo anterior y atendiendo a lo trazado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el Poder Ejecutivo Federal, expone al Congreso de la Unión la necesidad de fusionarse la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando lo siguiente:

He propuesto como estrategia de cambio la modernización de México. La modernización entraña una actividad nueva; la de enfrentar con oportunidad y con tesón las condiciones cambiantes del presente. Es una disposición para innovar y modificar lo que detiene o desvía nuestro avance, exige ser más eficaces para alcanzar los propósitos invariables.

A esta estrategia de modernización, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no son desde luego ajenas las adecuaciones de la administración pública que se requieran para responder a las necesidades actuales del país y al proceso de cambio que vive el mundo.

Es por ello que la eficacia de la acción pública se basa en una adecuada coordinación de acciones; para lograrla, es necesario contar con una organización gubernamental que ofrezca respuestas oportunas y suficientes a las demandas crecientes de la población y a la que nos plantea el contexto internacional.

En México particularmente en las últimas décadas, se han registrado profundas modalidades del aparato administrativo y ellas han traído consigo avances de indudable importancia. La organización administrativa existente ha permitido en diferentes momentos hacer frente a los retos que nos plantea el desarrollo nacional. Hoy sin embargo, consideramos necesario realizar ajustes que tienen que ver

con la estructura y funciones de las dependencias del Ejecutivo Federal principalmente responsables de la política económica; política cuya cabal ejecución constituye el instrumento fundamental para conducir el desarrollo económico del país y cumplir con el objetivo prioritario del Gobierno de la República de provocar, cada vez más, el bienestar de las mayorías.

En este contexto, la presente iniciativa propone ubicar en una Secretaría de Estado las atribuciones fiscales, financiera, crediticia y del gasto del Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la planeación y a la información que sirve de base a ésta, con el propósito de la política económica, y con ello, contribuir a la consolidación, tanto de la recuperación económica, como de la estabilización y financiamiento del desarrollo.

Esto tendría lugar mediante la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que hace a la denominación de la nueva dependencia y dado que se trata en realidad de una fusión, aquella podría incorporar los conceptos connotativos de las dos actuales; esto es, programación, hacienda, presupuesto y crédito público. Sin embargo, se estima conveniente mantener la de Hacienda y Crédito Público por tratarse de una institución que nació prácticamente con el México Independiente".³⁰

³⁰ Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal del 10 de febrero de 1992. Págs. 1, 2, 4 y

En virtud de las dificultades prácticas para ajustar rápidamente el gasto a un nivel compatible con la disponibilidad real de recursos, pudiendo generarse desequilibrios macroeconómicos; por ello resulta de gran trascendencia hacer compatibles en una sola Secretaría las responsabilidades del ingreso y el gasto.

La finalidad de la fusión es conjugar este tipo de actividades estrechamente vinculadas, de tal forma que se formúlen adecuadamente los programas financieros y de gasto público del Gobierno Federal, así como consolidar los cambios estructurales realizados hasta la fecha; constituyen el espíritu de la expedición de motivos del Ejecutivo Federal del 10 de febrero de 1992 y que se concretizó el 24 de febrero del mismo año, quedando fusionada la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público.

C A P I T U L O 3

REESTRUCTURACION INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

CAPITULO 3

REESTRUCTURACION INTERNA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

3.1 MOTIVOS DE SU REESTRUCTURACION

3.1 ADMINISTRATIVAMENTE.

La fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, atendió a los planes trazados en el Plan Nacional de Desarrollo motivando a la reestructuración interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; desde el punto de vista administrativo, atiende a ser ésta más eficiente y más eficaz, para ello atiende a aprovechar sus recursos humanos, financieros y materiales en forma sistematizada y profesional, toda vez que dichos recursos son la base para poder atender las funciones que le han sido encomendadas.

Los recursos humanos como es bien sabido, tanto en la administración pública como en la iniciativa privada, representan el valor determinante para la realización de sus diferentes actividades.

En el caso de los empleados de la administración pública, en los últimos años representó y representa una carga fuerte para la economía nacional; también es conocido que el personal que integra las diversas unidades administrativas, muchas veces no son aprovechados y en ocasiones solo se utilizan para justificar algunas oficinas o dependencias.

Este problema en la actualidad, al parecer en este sexenio se esta tomando con seriedad y se han ido aplicando medidas tendientes para su mejor aprovechamiento y adelgazamiento del mismo.

Como ejemplo citaré que en la administración actual se han desincorporado 362 entidades no estrategicas o principales para fortalecer la acción del estado, con ello se revitalizó el fortalecimiento de los particulares, mismos que se suman al progreso de la nación, quedando así menos de la mitad de las entidades que existían al inicio de este sexenio²⁹

Ahora todo ese personal que labora en las diferentes empresas que se privatizaron, dejaron de ser empleados al servicio del estado, pasando a formar parte de la iniciativa privada.

²⁹ Cuarto Informe de Gobierno, México, D.F., 1992, Pág. 6

Por otra parte la administración Pública está iniciando, en base a la demanda de sus empleados y a sus necesidades, programas con los cuales pretende rescatar sus recursos humanos; ejemplo de ello se encuentra en la implantación en la Secretaría de Educación Pública, el programa denominado "Carrera Magisterial", que en sí persigue una mejor productividad de sus agremiados, misma que será recompensada con una mayor retribución económica para aquellos que se integren al mismo y reúnan el perfil requerido.

Por lo que respecta al Sector Hacienda, integró a todos los recursos humanos de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto respetandoles a todos sus derechos adquiridos en virtud de su relación laboral.⁴⁰

Cabe mencionar que la Secretaría de Hacienda y otras secretarías de estado, existen cursos de capacitación, pero que muy pocas veces son tomados en cuenta para efectos de ascenso.

Desde mi punto de vista muy particular, se debería implantar en todas las dependencias de la administración pública un programa que bien se podría denominar "Carrera Burocrática", esta debiendo atender las necesidades de cada una de las áreas; un programa en el cual se le enseñe al

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 21 de Febrero de 1992, Pág. 4.

trabajador la expectativa de producción, de su valor como persona, que se resalten en él sus aptitudes, como la responsabilidad, la honradez, sus conocimientos en el trabajo encomendado, su pericia, su antigüedad, su grado de estudios y todos los elementos necesarios para que éste de su entrega en el trabajo, mismo que dará realce a la institución.

Por otro lado se le debe eliminar la perspectiva política, del compadrazgo, del amiguismo y del nepotismo; para ello se debe de tomar en cuenta el cambio de mentalidad en toda la burocracia, dado que si la modernidad administrativa se dá en lo material y económico, lógico es que tarde o temprano se retomarán los viejos vicios.

En cuanto a los recursos financieros y materiales, comentaré de ellos conjuntamente dado que se encuentran íntimamente relacionados, y por ende dada su importancia, la información que encuentre no es suficiente ni mucho menos útil puesto que no aporta cifras; por lo que solo diré que administrativamente, por lógica si a la fusión se dieron 126 ⁴¹ principales Unidades Administrativas y en la actualidad sólo son 76. ⁴² esto significa que tuvo que haber un ahorro muy importante en el sector público, dado que dejó de pagar rentas de algunos inmuebles que venía

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 24 de febrero de 1992, Págs. 3, 4, 5, y 6.

⁴² Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 25 de febrero de 1992, Págs. 2 y 3

rentando para diversas oficinas, además se reducen los gastos de papelería, de vehículos, personal que se dedica a la limpieza de los inmuebles y muebles así como el de vigilancia, es personal de empresas particulares; con ello se manifiesta sin duda, que con la reestructuración interna de la Secretaría en mención se ha dado un mejor aprovechamiento a sus recursos, dado que son la base fundamental para despachar los asuntos encomendados a la Secretaría de Hacienda y que se encuentran establecidos en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.2 POLITICAMENTE

En este renglón la reestructuración, ha permitido avanzar aceleradamente en las metas macroeconómicas, así como estabilizar la economía, ampliar los recursos disponibles para la inversión y la modernización económica, y con ello mejorar las condiciones de vida de la nación.

En este sentido toca al a Secretaría de Hacienda conjuntar y desarrollar una política objetiva en el campo de los ingresos y los egresos de la nación. acorde con la realidad del país; De tal forma que debe aplicar una política racional para integración de los Programas Operativos Anuales que elaboran las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, mismos que

constituyen la base para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas a mediano plazo⁴². Cabe enfatizar que en ellos convergen aspectos administrativos, lógicamente de política económica y social a nivel sectorial e institucional, contienen las propuestas de las dependencias para realizar las Actividades de la Administración Pública Federal durante el año fiscal correspondiente; siendo este tema, que considero de relevancia abundaré al respecto.

En la preparación de los Programas Operativos Anuales, se establecen metas y objetivos anuales, que deben ser cumplidos en el siguiente año fiscal. En forma simultánea, se realiza la asignación de recursos, estableciendo la congruencia del comportamiento de los ingresos, el gasto y el déficit público con los principales objetivos macroeconómicos. Es así como se proponen diversos escenarios de gasto, así como los techos presupuestales y los lineamientos para la formulación presupuestal, permitiendo a las dependencias y entidades presentar sus presupuestos sectoriales e institucionales.

Además durante la formulación del presupuesto, se compatibilizan los requerimientos de gasto global con los

⁴² Conviene Saber, Revista, Asociación de Economistas de la S.P.F., México, S. P. 1992, Págs. 2 y 3.

ingresos disponibles, se estudia el comportamiento de las finanzas publicas y se propone una calendarización de gasto que armonice con el volumen de ingresos provenientes de las diversas fuentes de financiamiento.

Una vez elaborados los Programas Operativos Anuales, inicia el proceso de negociación presupuestal, que se realiza en el seno de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo en donde ahora únicamente participarán representantes de la S.H.C.F. globalizadora, así como de las dependencias y entidades del sector correspondiente. Su función consiste en analizar y dictaminar las propuestas presentadas por las dependencias y entidades.

Terminados los trabajos de los Comités antes mencionados, las propuestas serán revisadas por la citada Secretaría que a su vez realizará los ajustes necesarios y definitivos, con el fin de integrar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y las características generales de Política Económica, los cuales serán presentados por el titular de la S.H.C.F. al Presidente de la República, para su aprobación y envío a la Cámara de Diputados.

No está por demás recordar que la ejecución del presupuesto se inicia el primer día hábil del mes de enero de cada año. Es en ese momento cuando las dependencias y

entidades conocen ya la calendarización de los recursos financieros aprobados por la S.H.C.F., con ello estando en la posibilidad de aplicar los recursos de todo tipo y de establecer los compromisos necesarios con proveedores y contratistas. De este modo, dependencias y entidades llevan a cabo las acciones que realizan propiamente durante el ejercicio; celebración de compromisos, radicación de recursos y pago de obligaciones. En esta fase se involucran elementos de control tales como el registro de las operaciones presupuestales, el requerimiento del gasto público y la reprogramación financiera.

Al hacer referencia al proceso presupuestal, resulta obvio que las condiciones operativas se adecuaron rápidamente a la nueva estructura de la S.H.C.F. .

Por otra parte, conviene recordar que la actual política de modernización del Estado se ha traducido en un esfuerzo por revitalizar las expectativas del desarrollo del país, que paralelamente se acomodan a los requerimientos de globalización mundial que impulsen el desarrollo, tal como ha sido necesaria la apertura al exterior, fortalecida con reformas al marco regulatorio de la actividad económica.

Estas transformaciones estructuradas requieren continuar con una política que reafirme los esfuerzos alcanzados tanto en la modernización económica como la de

las estructuras administrativas del estado.

Es por ello que la nueva orientación del gasto público hacia programas de carácter netamente social y de modernización de la infraestructura básica y dar al abandono áreas que bien podrían realizarse por los sectores privado y social.

Con la estructura administrativa encargada del control global del ingreso y del gasto público en una sola Secretaría se aplicará la siguiente política:

a) Los Programas Operativos Anuales y los escenarios macroeconómicos se realizarán en una sola dependencia de tal manera que la compatibilización de los requerimientos de gastos con los ingresos disponibles se dará más estrechamente durante la formulación presupuestal.

b) Se simplificarán los procesos de integración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y la elaboración de Criterios Generales de Política Económica.

c) En cuanto a las actividades del ejercicio presupuestal, como son la celebración de compromisos, la radicación de recursos y el pago de obligaciones, se dará en el menor tiempo posible.

d) Se dará una mayor congruencia entre los procesos de planeación, programación y presupuestación con la Política de Ingresos.

e) Se apoyará la política de adelgazamiento del sector público.

f) Se desburocratizarán algunas funciones que podrán ser de la competencia de otras Secretarías de Estado⁴⁴.

3.3 CONSTITUCIONALMENTE

La reestructuración que se dio en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, jurídicamente se encuentra sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal como responsable de la Administración Pública Federal, recurre a las facultades que le otorga nuestra carta magna y manifiesta en la exposición de motivos del 10 de febrero de 1992, que presenta al Congreso de la Unión, y propone ubicar en una sola secretaria de estado las atribuciones fiscales, financieras, crediticia y del gasto del Poder Ejecutivo Federal, además de las relativas a la Planeación y a la

⁴⁴ Conviene verber Op. Cit. págs 3 y 4

información que le sirva de base a la misma, con el propósito de fortalecer la cohesión de política económica y, con ello, contribuir a la consolidación tanto, de la recuperación, económica como de la estabilización / financiamiento del desarrollo. Esto tendría lugar mediante la fusión de las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público.⁴⁵

La iniciativa propuesta, el Ejecutivo Federal la fórmula en base al artículo 71 fracción I, de nuestra Constitución, que a la letra dice:

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

Fracción I.- Al Presidente de la República"⁴⁶

Resulta de vital importancia la iniciativa de Leyes, misma que dio la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por consiguiente la reestructuración de la Secretaría de Hacienda, es por ello que abundará en la misma.

La iniciativa es fundamental para crear leyes o decretos, a su vez dice el artículo 71 de nuestra

⁴⁵ Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal. México, D.F., 10 de febrero de 1992, Págs. II y III.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1990, Pág. 287.

Constitución que puede ser presentada por el Presidente de la República por los diputados y senadores, así como por las Legislaturas de los Estados.

La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye la base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regula detalladamente en sus artículos 55 a 64, todo lo relativo al trámite interno que se lleva a efecto en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, una vez que han recibido la iniciativa de ley, señalando como lo dispone el segundo párrafo del artículo 71 Constitucional en comentario, que los proyectos presentados por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados y también por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a comisión para su respectivo estudio y dictaminación (artículo 56 del reglamento citado).

Por otro lado, es importante considerar, conforme al precepto 61 del Reglamento citado, que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen la facultad de presentar una iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión, pueden sin embargo, en ejercicio del

derecho de petición, que otorga la Constitución en sus artículos 80. y 85. fracción V, reconociendo tácitamente en esta disposición, entregar su iniciativa de ley a la Cámara de su elección y el presidente de dicha Cámara la mandará pasar directamente a la Comisión que corresponda, la cual resolverá si es de tomarse en cuenta tal solicitud o no, quedando desde luego a su arbitrio el destino que le conceda, pero en su caso de prosperar será ya presentada como suya, por los diputados y senadores que la hayan acogido.

Por último, conviene señalar que el artículo 59 del Reglamento en mención, en relación con el artículo 69 menciona en su exposición, que en los casos de urgencia u obvia resolución, calificados así por el voto de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes en la Cámara, se de curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta a la señalada y que se pongan a discusión inmediatamente después de su lectura, lo cual en la práctica parlamentaria se traduce en pasar el negocio relativo a una comisión que desde luego se designa, con una recomendación de que dicho asunto se presenta en esa misma sesión, pero nunca se omite el pase a la comisión respectiva para su debido estudio y dictamen.

Las comisiones para estudio y despacho de los negocios son de dos clases: permanentes y especiales y se

substituyen y funcionan conforme a lo dispuesto por los artículos 65, 66, 70 y 71 del Reglamento aludido, en relación con los preceptos 50 a 66 y 36 a 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto que comentamos se concatenan con los siguientes de la Constitución:

El 49 que ordena la división del supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el 50 que establece precisamente que el Legislativo se deposita en un Congreso General con dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores; el 65 que señala como fecha de revisión del Congreso el día

primero de septiembre de cada año, a partir de cual se ocupará del estudio, discusión y votación de iniciativas de ley que le presenten; 66 que fija como término del período ordinario de sesiones el 31 de diciembre del mismo año; el 70 que dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto; el 72 que estructura el proceso legislativo o de formación de las leyes muy detalladamente, el 73 que otorga al Congreso sus facultades y entre ellas la de legislar, tanto en el ámbito federal o nacional, como en el correspondiente al del Distrito Federal, y el 89 fracción XX, que indica que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República, están las

demás que expresamente le confieren la Constitución y una de las cuales es la potestad de iniciar nuevas leyes o bien las reformas de las vigentes.⁴⁷

En base a lo anterior, el Congreso de la Unión resuelve favorable la iniciativa de Ejecutivo presentada el día 10 de febrero de 1992, y el 21 de febrero del mismo año decreta en el Diario Oficial de la Federación, la derogación del artículo 32 bis, para ser 32 y la reforma de los artículos 26, 31, 32 bis fracciones VII y I; 34 fracción XXVI; 38 fracción XI; fracción XV; 42 fracción XVII; 47 segundo párrafo y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estos artículos son la base fundamental de la reestructuración Hacendaria, mismo que se comentará en el siguiente subcapítulo.

3.4. EN CUANTO A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue promulgada el 24 de diciembre de 1976, y entró en vigor el 10. de enero de 1977, misma que a sus 16 años de existencia ha sufrido varias modificaciones, siendo la última hasta el momento la del 21 de febrero de 1992. Con esta fecha el Congreso de la Unión, decreta en el Diario Oficial de la Federación la derogación del artículo 32,

⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. Cit. págs. 288, 289 y 290

reordena el artículo 32 bis para ser artículo 32. reforma los artículos 26, 31 y 32 bis fracciones VII y IX : 40 fracción XV; 42 fracción XVII; 47 segundo párrafo y 50 de la citada Ley.

Ahora bien por lo que hace a la derogación del artículo 32, se significó la conclusión de funciones, en la administración pública federal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que paradójicamente, desapareció prácticamente por las mismas razones que le diera vida; es decir, hacer más eficiente y coherente la condición de la economía del país.

Su creador José Lopez Portillo, dijo en enero de 1977, que con ella se haría más oportuna y eficaz la intervención del Estado en materia económica. Justamente 15 años después, Carlos Salinas de Gortari argumentó que su fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fortalecerá la cohesión de política fiscal y financiera, y contribuirá a la consolidación de la recuperación económica⁴⁸.

El artículo 32 bis al ser reordenado, pasa a ser el artículo 32, mismo que al nacer la Ley Orgánica en mención, reglamentó a la Secretaría de Programación y Presupuesto; con su reordenamiento, contempla ahora a la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

⁴⁸ Proceso No. 49, Revista, México, D. F. 13 de enero de 1992, Pág. 14.

Por lo que se refiere al artículo 26, de la citada Ley, que se refiere a las dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo Federal, en la actualidad reglamenta 17 Secretarías y el Departamento del Distrito Federal.

En cuanto al artículo 31 de la Ley en mención, sigue siendo el que reglamenta a la Secretaría de Hacienda, misma que en su nacimiento tenía XV facultades; al momento de fusionarse XVI y en la actualidad tiene XXV.

Por lo que hace el artículo 32 bis, fracciones VII y IX, actualmente 32, al igual que los artículos, 34 fracción XXVI, 47 segundo párrafo y 50, de la ley en comento, la reforma que sufren, se basa en eliminar las facultades que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto, para ser única y exclusivamente facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dada la nueva conformación que le da el Derecho del 21 de febrero de 1992 a la multicitada Secretaría, con las reformas antes mencionadas y en especial la del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es conveniente mencionar los despachos que le corresponde:

Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

III.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

IV.- Dirigir la política monetaria y crediticia.

V.- Manejar la deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

VI.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema

bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y créditos:

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones Auxiliares del crédito;

IX.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;

X.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda;

XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la Federación;

XIII.- Representar el interes de la Federacion en controversias fiscales:

XIV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administracion publica paraestatal, haciendolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atencion a las necesidades y politicas del desarrollo nacional;

XV.- Formular el programa de gasto publico federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federacion y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideracion del Presidente de la Republica;

XVI.- Evaluar y autorizar los programas de inversion publica de las dependencias y entidades de la administracion publica federal;

XVII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluacion del ejercicio del gasto publico federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII.- Formar la Cuenta Anual de la Hacienda Publica Federal;

XIX.- Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadistica y de informacion geografica; establecer las

normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XX.- Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación.

XXI.- Establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal.

XXII.- Dictaminar las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, con-tabilidad y evaluación;

XXIV.- Proyectar la planeación regional y coordinar las acciones que al efecto convenga al Ejecutivo Federal, y

XXV.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos⁴⁷.

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación.-México, 1976 del 29 de diciembre.- págs 4 y 5 y del 21 de febrero de 1992 págs. 2 y 3.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3.5 EN CUANTO A SU REGLAMENTO INTERIOR

3.5.1 DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1992.

Una vez que se conformó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se procedió a las modificaciones correspondientes al Reglamento Interior de esa dependencia, mismas que se fueron dando paulatinamente y atendiendo a la nueva estructura y atribuciones que le fueran encomendadas.

Estas modificaciones, específicamente, se dan al Reglamento Interior de la citada Secretaría, del 17 de enero de 1989, mismo que fue derogado por el del 24 de febrero de 1992, éste a su vez le son reformadas y modificadas diversas disposiciones por el decreto el 4 de junio del mismo año, y el 25 de enero de 1993, una vez más, se decretan reformas, se adicionan y derogan diversas disposiciones de dicho Reglamento, siendo hasta el momento el último decreto que se haya dado al respecto.

Por ende destacare la conformación que sufrieron las diferentes unidades administrativas que conforman a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, enfatizando el decreto del 25 de enero de 1993, dado que actualmente es el marco jurídico en que realiza los despachos de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.5.1 DECRETO DEL 24 DE FEBRERO DE 1992.

Este decreto deroga al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del 17 de enero de 1989, quedando conformada dicha Dependencia con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas.

Secretario.

Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales.

Subsecretario de Ingresos.

Subsecretario de Normatividad y Control Presupuestal.

Subsecretario de Programación y Presupuesto.

Subsecretario de Desarrollo Regional.

Oficial Mayor.

Procurador Fiscal de la Federación.

Tesorero de la Federación.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES.

Unidad de Comunicación Social.

Dirección de Información.

Dirección de Relaciones Públicas.

Dirección de Difusión.

Dirección Técnica de Comunicación.

Unidad de Planeación del Desarrollo.

Dirección General de Planeación Hacendaria.

Dirección General de Crédito Público.

Dirección de Programación y Evaluación Financiera.

Dirección de Deuda Pública.

Dirección de Coordinación y Captación de Crédito Interno.

Dirección de Autorización y Control de Crédito Externo Privado.

Dirección General de Banca de Desarrollo.

Dirección General de Banca Múltiple.

Dirección de Regulación de Banca Múltiple.

Dirección de Programación, Evaluación e Infraestructura de Banca Múltiple.

Dirección de Análisis Financiero y Supervisión de Banca Múltiple

Dirección de Regulación de Banca Múltiple

Dirección General de Seguros y Valores.

Dirección de Seguros y Fianzas.

Dirección de Valores.

Dirección de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Dirección General de Captación de Crédito Externo.

Dirección General Técnica de Crédito Externo.

Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales.

Dirección General de Política de Ingresos.

Dirección de Política Impositiva.

Dirección de Política de Derechos, Productos, precios y tarifas.

Dirección de Política de Promoción Fiscal y de Comercio Exterior.

Dirección de Precios y Tarifas.
Dirección de Análisis Económico y Estadística de Ingresos.
Dirección de Estudios y Procedimientos Legales.
Dirección de Política Fiscal Internacional.
Dirección General de Recaudación.
Dirección Técnica de Sistemas.
Dirección de Procedimientos Legales.
Dirección de Planeación.
Dirección de Integración Contable y Estadística.
Dirección de Evaluación.
Dirección de Sistemas de Aduanas.
Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.
Dirección de Programación.
Dirección de Auditoría Fiscal Integral.
Dirección de Auditoría Fiscal a Renglones Específicos.
Dirección de Auditoría Fiscal de Gabinete.
Dirección de Asuntos de Defraudación Fiscal.
Dirección de Auditoría de Dictámenes.
Dirección de Auditoría Fiscal a Entidades Paraestatales.
Dirección de Asuntos de Comercio Exterior.
Dirección de Normatividad.
Dirección General Técnica de Ingresos.
Dirección de Planeación y Evaluación de Técnica de Ingresos.
Dirección de Normas de Operación.
Dirección de Servicios al Contribuyente.
Dirección de Recursos de Revocación.

Dirección de Orientación de Problemas del Contribuyente.
Dirección de Sistemas.
Coordinación General con Entidades Federativas.
Dirección de Operación y Evaluación del Sistema de
Coordinación Fiscal.
Dirección General de Aduanas.
Dirección de Planeación Aduanera.
Dirección de Regulación del Despacho Aduanero.
Dirección de Laboratorio Central.
Dirección de Informática, Contabilidad y Glosa.
Policía Fiscal Federal.
Unidad de Inversiones.
Dirección General de Política Presupuestal.
Dirección General de Normatividad y Desarrollo
Administrativo.
Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
Dirección General de Programación y Presupuesto Energético
e Industrial.
Dirección General de Programación y Presupuesto de
Desarrollo Agropecuario, Pesquero, y de Abasto.
Dirección General de Programación y Presupuesto de
Infraestructura y Desarrollo Regional y Urbano.
Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud,
Educación y Trabajo.
Unidad Responsable del Programa Nacional de Salubridad.
Dirección General de Programación y Presupuesto Regional.
Dirección General de Programación, Organización y

Presupuesto.**Dirección General de Personal.****Dirección General de Servicios y Recursos Materiales.****Dirección General de Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.****Unidad de Contaduría Interna.****Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta.****Dirección de Legislación.****Dirección de Consulta.****Subprocuraduría Fiscal Federal de lo Contencioso.****Dirección de lo Contencioso "A"****Dirección de lo Contencioso "B"****Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Asuntos Laborales.****Dirección de Amparos Contra Leyes.****Dirección de Amparos Contra Actos Administrativos y Asuntos Laborales.****Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros.****Dirección Técnica Financiera.****Dirección de Asuntos Financieros.****Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones.****Dirección de Investigaciones.****Dirección de Procedimientos Penales "A"****Dirección de Procedimientos Penales "B"****Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.****Subtesorería de Operación.****Subtesorería de Control e Informática.**

Dirección de Procedimientos Legales.
 Dirección de Técnica Operativa.
 Unidades Administrativas Regionales.
 Coordinaciones de Administración Fiscal.
 Administraciones Fiscales Federales.
 Oficinas Federales de Hacienda.
 Aduanas.
 Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto.
 Subprocuradurías Fiscales Regionales.
 Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación.
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e
 Informática.⁸⁰

Si bien pudiera generalizar, diría que en total son 126 principales Unidades Administrativas que se dieron al momento de la fusión, quedando conformada hasta este momento, una macrosecretaría de estado y al parecer la única que ha presentado esas características, dentro de la Administración Pública Federal.

3.5.2 DECRETO DEL 4 DE JUNIO DE 1992.

En este Decreto se reformaron los artículos 2, 6, fracción II y 124, primero y segundo párrafo del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda; y se

⁸⁰ Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 24 de febrero de 1992, Págs. 1, 4, 5 y 6.

derogan los artículos 83; 84; 115 y 124, párrafo doce; del citado Reglamento.

En concreto diré que lo más sobresaliente en este decreto es que desaparecieron las siguientes Unidades Administrativas:

La Subsecretaría de Desarrollo Regional.

La Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad.

La Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, y

Las Delegaciones Regionales de Programación y Presupuesto.

Este decreto sólo representa una etapa de transición que será concentrada con el del 25 de enero de 1993.

3.5.3 DECRETO DEL 25 DE ENERO DE 1993.

Este Decreto que aunado al del 4 de junio de 1992, conforman el Actual Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando a la citada Secretaría, este junto con las siguientes unidades administrativas.

Secretario

Secretario de Hacienda y Crédito Público

Subsecretario de Ingresos

Subsecretario de Egresos

Oficial Mayor

Procurador Fiscal de la Federación

Tesorería de la Federación

UNIDADES ADMINISTRATIVAS CENTRALES

Unidad de Comunicación Social

Dirección de Información

Dirección de Relaciones Públicas

Dirección de Difusión

Dirección Técnica de Comunicación

Unidad de Planeación del Desarrollo

Dirección General de Planeación Hacendaria

Dirección General de Crédito Público

Dirección de Deuda Pública

Dirección de Programación y Evaluación Financiera

Dirección de Coordinación y Captación de Crédito
Interno.

Dirección de Financiamiento de Proyectos

Dirección de Coordinación y Captación de Crédito
Externo.

Dirección de Financiamiento al Comercio Exterior

Dirección de Organismos Financieros

Dirección de Procedimientos Legales de Crédito
Dirección General de Banca de Desarrollo
Dirección General de Banca Múltiple
Dirección de Programación, Evaluación e
Infraestructura de Banca Múltiple
Dirección de Análisis Financiero y Supervisión de
Banca Múltiple
Dirección de Regulación de Banca Múltiple
Dirección General de Seguros y Valores
Dirección de Seguros y Fianzas
Dirección de Valores
Dirección de Organizaciones y Actividades
Auxiliares del Crédito.
Dirección General de Asuntos Hacendarios
Internacionales
Dirección General de Política de Ingresos
Dirección General de Interventoría
Dirección General Fiscal Internacional
Dirección General de Planeación y Evaluación
Administración General de Recaudación
Administración General de Auditoría Fiscal Federal
Administración Especial de Auditoría Fiscal
Administración General Jurídica de Ingresos
Administración Especial Jurídica de Ingresos
Coordinación General con Entidades Federativas
Administración General de Aduanas
Unidad de Inversiones, Energía e Industria

Dirección General de Política Presupuestal

Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo

Dirección General de Contabilidad Gubernamental

Dirección General de Programación y Presupuesto

Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura.

Dirección General de Programación Organización y Presupuesto.

Dirección General de Personal

Dirección General de Servicios y Recursos Materiales

Unidad de Contraloría Interna

Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta Dirección de Legislación

 Dirección de Consulta

Subprocuraduría Fiscal de Amparos

 Dirección de Amparos Contra Leyes

 Dirección de Amparos contra Actos Administrativos

Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros

 Dirección Técnica Financiera

 Dirección de Asuntos Financieros

Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones

 Dirección de Investigación

 Dirección de Procedimientos Penales "A"

 Dirección de Procedimientos Penales "B"

Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores

Tesorería de Operación

Subtesorería de Control e Informática²¹
 Dirección de Procedimientos Legales
 Dirección Técnica Operativa
 Unidades Administrativas Regionales
 Administraciones Regionales
 Administraciones Locales
 Aduanas
 Delegaciones Regionales de la Tesorería de la
 Federación
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e
 Informática.

En esta etapa se aprecia el adelgazamiento administrativo, dado que de 126 principales unidades administrativas que contemplaba el citado reglamento, al momento de la fusión, ahora solo cuenta con setenta y seis; así mismo se aprecia la reestructuración en el área de Ingresos y Egresos, mismos que tocaré más a fondo en el siguiente capítulo.

Con esta nueva estructura se atiende a la simplificación administrativa, y sobre todo a la modernización de la Administración Pública en el sector Hacienda.

21

Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 25 de enero de 1992, págs. 2 y 3.

C A P I T U L O 4

OBJETIVO DE LA REFORMA HACENDARIA.

CAPITULO 4

OBJETIVO DE LA REFORMA HACENDARIA

4.1 De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo

4.1.1. A Corto Plazo

El Plan Nacional de Desarrollo, es el proyecto por medio del cual se aplican las políticas a desarrollar durante un sexenio, en este caso el correspondiente a los años 1989-1994; que a su vez marca los acuerdos para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática.

Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, lo anterior con el ánimo de modernización y el engrandecimiento de México⁵².

Para el caso de este trabajo me ubicaré en el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios que surge del Pacto de Solidaridad y crecimiento económico que en el año de 1988 se realizó en el gobierno de la Madrid y cuya finalidad era controlar la inflación, logrando reducirla muy significativamente, antecedente de los anteriores es el actual Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico. (PECE), que surge en el actual gobierno y cuya finalidad es la misma, es decir, controlar la inflación.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo, México, D. F., 1984.-Pág. XLII.

El objetivo a corto plazo de la reforma Hacendaria, es aplicar los mecanismos necesarios para que el PECE cumpla su objetivo, dado que es bien marcado en el estado mexicano y en otros estados que la inflación concentra el ingreso, desestimula la inversión, promueve la especulación, diluye el valor y desmerita la función de la moneda, desestabiliza los precios reales de bienes, acorta el horizonte del quehacer económico e imposibilita que los miembros de una sociedad programen eficientemente sus actividades.

Se ha visto que en una situación inflacionaria, la incertidumbre se apodera del futuro, se inhibe la eficiencia y se atrofia, en general, el aparato económico nacional y, lo más grave, peligra la convivencia social en armonía, por ello el objetivo a corto plazo con la reforma es implantar mecanismos e instrumentos para que existan bases sólidas para hacer posible la estabilidad de precios.

Signos positivos muestran dichos mecanismos dado que el mes de mayo de 1993, la inflación alcanzó el 0.6%, es decir la más baja que se haya registrado en la economía nacional desde hace 6 décadas.

4.1.2 A MEDIANO PLAZO

El objetivo a mediano plazo de la reforma Hacendaria, atiende, a optimizar los instrumentos necesarios de acuerdo

a la Ley para que las líneas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 se realicen.

La planeación global a mediano plazo debe concentrarse en la definición de líneas generales y flexibles, que no pierdan relevancia ante cualquier modificación en las condiciones del país y de la economía internacional, y que sirvan eficazmente para encausar las acciones concretas de las políticas específicas en un rumbo congruente con la estrategia económica general.

La política económica trazada, se estructura a partir del reconocimiento de los problemas que afectan a la economía y la identificación de prioridades que debe atender. En el pasado reciente, la inestabilidad macroeconómica ha sido uno de los principales obstáculos para el crecimiento sostenido. Otro obstáculo fue la reducción de la inversión productiva, como consecuencia primordial de las transferencias de recursos del exterior y del deterioro de los términos de intercambio con el resto del mundo. Para recuperar el crecimiento es indispensable, por una parte, incrementar la disponibilidad de recursos para la inversión y, por la otra maximizar el crecimiento alcanzable con los recursos disponibles.

De estas consideraciones surgen tres líneas de estrategia para la política económica general.

a) Estabilización continua de la economía;

b) Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y

c) Modernización económica.

La primera se refiere a la estabilidad no como objetivo acabado y alcanzable una vez por todas, sino como el constante esfuerzo para fortalecer y mantener la estabilidad. En cuanto a la disponibilidad de recursos, no se pretende simplemente alcanzar un cierto monto, sino su ampliación constante para asegurar el crecimiento económico sostenido. Por su parte la modernización es un proceso, un esfuerzo continuo para adaptar las estructuras a las condiciones específicas que atraviesa el país para que contribuyan mejor a la consecución de los objetivos.

De lo anterior, Estabilización, Inversión y Modernización son complementarias, como complementarias son las metas de consolidación de la estabilidad de precios y de crecimiento sostenido. Sin estabilidad económica no sería posible fortalecer el ahorro y la inversión, ni existiría el ambiente propicio para la eficiencia productiva. Su inversión suficiente, la oferta de bienes y servicios no crecería a un ritmo adecuado con la evolución de la demanda, y el exceso relativo de esta última

impediría la consolidación de la estabilidad de precios, requisito de una modernización amplia del aparato productivo. Asimismo, sin una modernización a fondo que aumente la eficiencia económica, los recursos para el crecimiento serían siempre insuficientes.

Mediante la estabilización, se sentarán las bases requeridas para la conducción ordenada de las acciones de los diversos sectores e individuos, en un ambiente propicio para que las decisiones particulares confluyan hacia la obtención de los objetivos generales.

Por su parte, la ampliación de los recursos para aumentar la capacidad productiva y la modernización económica son de hecho dos vertientes para superar la insuficiencia de la inversión para alcanzar las metas de crecimiento. La primera, aumentando directamente la disponibilidad de recursos y, la segunda, disminuyendo los requerimientos globales para alcanzar dichas metas, a través de una mayor rentabilidad social para obtener más producción con un monto dado de recursos³¹.

Hasta la fecha la estrategia y los mecanismos aplicados, han sido favorables, pero se debe tener en cuenta que los fenómenos económicos son de lo más complejo, y por consiguiente las líneas trazadas deberán ser siempre constantes.

³¹ Op. cit., Pág. 97.

4.1.3 A LARGO PLAZO.

De acuerdo a la consistencia de los lineamientos y mecanismos aplicados para la realización de los objetivos a mediano plazo, dependerá el objetivo a largo plazo, que como lo marca el Plan Nacional de Desarrollo 1984 - 1994, será la estabilización económica del país.

Las Orientaciones globales de la estrategia económica, tiene como propósito final el mejoramiento del país en términos de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que son la inspiración básica de todas las estrategias del desarrollo económico en particular. El mejoramiento de condiciones de vida en todos los aspectos, señala objetivos que tienen implicaciones de naturaleza claramente económica. Asimismo consagra derechos específicos, como el del trabajo, la educación, la vivienda y el acceso al cuidado de la salud; y precisa además, el desarrollo rural integral, que implica prioridades en diversos aspectos de acuerdo a la política del gasto público.

Es claro que la satisfacción de estos propósitos demanda la aplicación de recursos destinados a su consecución y, por lo tanto el fortalecimiento de la actividad económica como fuente necesaria para que dicha ampliación sea viable y suficiente³⁴.

³⁴ Op. Cit. Pág. 40.

Esto, indudablemente, requiere la existencia de condiciones adecuadas, de infraestructura económica y la suficiencia de insumos indispensables para la producción, como lo son los energéticos, para que el crecimiento no sea afectado por falta de bases materiales.

En términos generales para llegar a la finalidad antes trazada se requiere que se conjuguen la inversión, la modernización que con la reforma y restructuración de la Secretaría de Hacienda se dé un órgano de la Administración Pública, que como hasta el momento, alienta a la inversión tanto interna y externa para que exista la producción, pero además que la política de ingresos y egresos sea acorde a la economía y desarrollo de la nación y poder llegar al objetivo a largo plazo que es la estabilidad de la Economía Nacional.

4.2 EN EL AREA DE INGRESOS

4.2.1 ELEMENTOS

Los elementos que convergen en el área de ingresos son, las personas que se encuentran en calidad de contribuyentes, es decir, aquellas que se tipifiquen de acuerdo a las leyes fiscales y los empleados públicos, que de acuerdo a la Ley puedan exigir los créditos fiscales.

El fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 31, fracción IV, al señalar que es obligación de todos los mexicanos contribuir para los gastos públicos.

así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes⁵⁵. Además hay que agregar que en este precepto queda la incógnita de si los extranjeros deben pagar impuestos; es necesario abundar en este punto para poder determinar el objetivo de la reforma Hacendaria en cuanto a los elementos que intervienen en los ingresos del Estado; pues bien, al respecto Francisco José de Andrea Sánchez dice; que si bien es cierto que el artículo 31; fracción IV Constitucional, no comprende a los extranjeros, también es cierto que no prohíbe expresamente que se fijen impuestos a cargo de los mismos, por lo que se ha considerado que corresponde a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos. Así, quedan sujetos a pagar impuestos quienes encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por los textos legislativos ordinarios. De esta manera, existen diversos cuerpos legislativos que crean obligaciones fiscales a cargo de los extranjeros. Tal es el caso del artículo 32 de la Ley Nacional y Naturalización, del artículo 3o. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.⁵⁶

⁵⁵ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F. 1990 Pág. 147.

⁵⁶ Op. Cit. Pág. 149.

Por tal motivo los elementos que comprende los ingresos del Estado son; la Ley Fiscal y los Mexicanos o Extranjeros cuando se encuentran en el supuesto de la misma.

Por lo tanto el objetivo de la Reforma Hacendaria en cuanto a los elementos que convergen, es que los impuestos que se apliquen sean de acuerdo a las leyes tributarias, respetando las garantías, individuales de legalidad y equidad; de generalidad; igualdad; de destinación de los tributos a satisfacer los gastos públicos; de irretroactividad de la Ley; de garantía de audiencia; de derecho de petición; de la no confiscación de bienes; por tal motivo la interpretación de la ley fiscal debe ser de acuerdo a la ley y de acuerdo a los principios constitucionales antes citados.

4.2.2 LIMITE ESPACIAL

El límite espacial es el territorio en el cual se aplicará la Reforma Hacendaria, claro esta, en base a la Ley, en este caso la ley fiscal se aplicara en el territorio Mexicano, que de acuerdo a nuestra organización política como República Federal que tiene como base de su división política al municipio y por ende, nos entramos que hay leyes federales, leyes locales, donde se incluyen las

del Distrito Federal y leyes municipales y cada una de ellas tiene vigencia dentro del territorio que legalmente corresponde a la entidad política respectiva, salvo el caso de las Federales, pues por disposición del artículo 80. del Código Fiscal de la Federación, para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional lo que conforme a nuestra Constitución integral, es decir, que el territorio nacional, se integra por la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, zona que comprende una faja de 200 millas paralelas a las costas del país; por lo tanto, la zona de vigencia de la Ley Fiscal Federal está constituida por el territorio nacional más la zona económica exclusiva fuera del mar territorial ³⁷.

Además se ha aplicado la política de ingresos que tiene como propósito fundamental combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas. Para ello, se continuará con el proceso de racionalización de las bases especiales de tributación con el fin de adecuar el sistema tributario a la realidad de cada sector y ligar el impuesto sobre la renta de cada empresa con su capacidad de pago. En los diversos impuestos continuará la eliminación de tratamientos preferenciales no justificados, con el propósito de disminuir las distorsiones que propician en el proceso de asignación de recursos.

³⁷ Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 2da. edición, Editorial, Haria, México D.F. 1987 págs. 36 y 37.

También, paulatina y concertadamente, se ira dando la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas para establecer la equidad del sistema tributario.

El impuesto sobre la renta de las empresas seguirá estimulando la reinversión de las utilidades. Asimismo la ampliación de la base de este impuesto, con la introducción de conceptos que permitan un mejor control del mismo ayudará a que la tasa alcance un nivel comparable al de las economías con que se efectúa la mayor parte del comercio exterior del país; por consiguiente, para lograr la reducción de las tasas impositivas y de las distorsiones por la elusión y evasión, se realiza un combate a fondo contra prácticas indeseables. Se amplian y mejoraran los procesos de auditoría y vigilancia del pago de impuestos y se avanza en la simplificación de disposiciones y trámites, y se asesorará al contribuyente en el pago de sus contribuciones, por lo que la Subsecretaría de Ingresos, se reestructura en base a la Reforma Hacendaria dando como resultado:

A NIVEL CENTRAL:

Las Direcciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal, Técnica de Ingresos y Aduanas, dejan de tener carácter de Direcciones Generales para pasar a ser Administraciones Generales a cargo de un Administrador

General y a su vez la Administración General Jurídica de Ingresos y la de Auditoría Fiscal Federal cuentan con una Administración Especial respectivamente.

A NIVEL REGIONAL:

Las Coordinaciones de Administración Fiscal Federal se convierten en Administraciones Regionales.

A NIVEL LOCAL:

Las Administraciones Fiscales Federales se traducen en las actuales Administraciones Locales de Recaudación, de Auditoría Fiscal Federal, y Jurídica de Ingresos. Por consiguiente cada Administración General regulará respectivamente sus Administraciones Regionales y Locales en la materia que le corresponda, de esta manera existen una Autoridad Administrativa de recaudación, en Auditoría Fiscal Federal y Jurídica de Ingresos, en vez de que una autoridad abarque tres competencias como lo era antes, de la misma manera en el nivel Regional existe una autoridad directiva y supervisora del nivel local para cada una de las funciones tributarias, vale la pena señalar que este nivel, funciona como un enlace entre el Nivel Central (Administraciones Generales) y el Nivel Local (Administraciones Locales).

La Administración General Jurídica de Ingresos amplía sus facultades con la Administración Central de lo Contencioso, que se encarga de atender las facultades que anteriormente tenía la Procuraduría Fiscal y sus Delegaciones Regionales.

Asimismo se dan diversas medidas en beneficio de los contribuyentes, las cuales son:

- Se reduce el número de formatos fiscales a presentar de 30 a 9.
- Se establecen 20 Administraciones Locales adicionales a las que ya existían.
- Se crean 207 módulos de recepción de trámites fiscales instalados en las Administraciones de correos de todo el país, y
- Se establecen módulos de orientación fiscal en algunas agrupaciones y centros comerciales.

En cuanto a las funciones que realizan las nuevas Administraciones Generales son:

La Administración General de Recaudación, y en consecuencia, las Administraciones Locales de Recaudación, cuentan con nuevas funciones que a continuación citaré y que a partir del 1o. de febrero de 1993 pasan a formar parte de la competencia que actualmente tiene.

- Otorgamiento de Estímulos Fiscales.
- Devolución de Contribuciones.
- Autorización de Disminución de pagos provisionales de contribuciones.
- Garantía de créditos fiscales que no sean competencia de otra unidad administrativa.
- Información y Orientación acerca de los plazos en que se debe cumplir las obligaciones fiscales.
- Elaborar de las formas oficiales que para ello se deben utilizar, y sobre los trámites que sean de su competencia.
- Difundir entre el público en general los trámites que se deben realizar en materia de Registro Federal de Contribuyentes, para la obtención de estímulos
- Difundir entre el público en general los trámites que se deben realizar en materia de Registro Federal de Contribuyentes, para la obtención de Estímulos Fiscales o Devolución de Contribuciones para la Autorización de la Disminución de Pagos Provisionales de contribuciones competencia de la Subsecretaría de Ingresos, proponer a la Unidad de Comunicación Social los medios de comunicación en que se difundan las campañas, así como ordenar la elaboración de los instructivos y demás editorial necesario.
- Autorizar el pago diferido o en parcialidades de impuestos.

- La Administración, cuenta entre sus nuevas atribuciones las relativas a la determinación de la base de los impuestos generales de importación o exportación conforme a la Ley Aduanera, así como a otorgar el registro de fabricante o importador de máquinas registradoras de comprobación fiscal, autorizar a los Almacenes Generales de Depósito, para que presten el servicio de depósito fiscal y a los establecimientos que impriman comprobantes fiscales, autorizar la deducción de los pagos por el uso o goce temporal o por inversión de aviones y embarcaciones que no tengan concesión o permiso del gobierno federal para ser explotados comercialmente o por casas habitación y comedores, liquidación e imposición de multas y sanciones por infracciones, así como vigilar la destrucción de inventarios. La Administración General de Auditoría Fiscal Federal cuenta con una Administración Especial de Auditoría Fiscal Federal que funciona como un órgano ejecutor que aplica en las materias de su competencia, las reglas generales y los criterios establecidos por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, asimismo informa a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de las irregularidades cometidas por los contadores públicos al formular dictámenes sobre estados financieros y sobre las irregularidades detectadas en el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto de contribuyentes distintos de aquéllos sobre los cuales tienen competencia otras Unidades Administrativas.

Dentro de las nuevas funciones de la Administración General Jurídica de Ingresos, está la de cobro coactivo de créditos fiscales en materia contenciosa fiscal, en la formulación de querrelas y denuncias para el ejercicio de la acción penal en materia de delitos fiscales y en la asistencia legal de los procedimientos administrativos que lleven a cabo las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Ingresos que no sean competencia de otra Unidad Administrativa. Asimismo esta Administración cuenta con una Administración Especial Jurídica de Ingresos cuya competencia se avocará a las siguientes entidades y sujetos: La Federación, Los Estados Extranjeros, Organismos Internacionales, Estados de la República, Distrito Federal, Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de la Federación sujetos a control presupuestal, Partidos y Asociaciones Políticas, Instituciones de Crédito, Organizaciones Auxiliares de Crédito, Casas de Cambio, Instituciones para el Depósito de Valores, de Seguros, de Fianzas, de Sociedades de Inversión, Bolsas de Valores, Casas de Bolsa, Sociedades Mutualistas que no operen con terceros, siempre que no realicen gastos para la adquisición de negocios, las Sociedades Mercantiles que cuenten con autorización de la Secretaría de Hacienda para operar como Controladoras y las Controladas en los términos del Capítulo IV, Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, residentes en el extranjero sin establecimiento permanente o base fija en el

país, así como de los servidores públicos cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero en el año de calendario por más de 183 días naturales consecutivos o no.

En cuanto a la Administración General de Aduanas se adicionan algunas funciones, como la verificación de los actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos al comercio exterior y de reglas de origen contenidas en los Tratados Internacionales; ordenar y practicar la verificación de aeronaves y embarcaciones para comprobar su legal estancia en el país; imponer multas por el incumplimiento o el cumplimiento extemporáneo a los requerimientos que se formulen, así como difundir entre el público en general los trámites que se deban realizar ante la Administración General de Aduanas y ante sus Unidades Administrativas; proponer a la Unidad de Comunicación Social, los medios de comunicación en que se realicen las campañas de difusión así como ordenar la elaboración de los instructivos y demás material editorial necesario.¹⁰

¹⁰ Boletín Informativo para Síndicos de los Contribuyentes. Dirección General Técnica de Ingresos. México, D. F., 1953, Págs. 3 a 9

4.2.3. LIMITE TEMPORAL

Como se comentó en el punto anterior los ingresos del Estado se encuentran establecidos en una ley, por consiguiente esta tiene un límite temporal, este consiste en el período y momento para que la ley esté en vigor. El primer aspecto esta señalado por la Constitución, por lo que se llama vigencia constitucional, y el segundo está señalado por la ley secundaria u ordinaria, por lo que se llama vigencia ordinaria, es decir; que la vigencia constitucional se refiere al período previsto por la Constitución para que la ley fiscal esté en vigor y la vigencia ordinaria se refiere al momento previsto para que entren en vigor las diversas leyes tributarias.³⁹

En México, la vigencia constitucional de la ley impositiva es anual, por así desprenderse del texto de nuestra Constitución Política de acuerdo a los artículos 73, fracción VII y 74, fracción IV; anualmente, durante su período ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión debe examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, imponiendo a su vez, las atribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos correspondientes.

³⁹ Op. Cit. pag. 37

Es importante destacar, que cada año el Poder Legislativo, a iniciativa del Poder Ejecutivo, debe decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos para el año fiscal siguiente y aprobar todas y cada una de las leyes que rigen los tributos, sin embargo, como para los miembros del Congreso de la Unión sería cansado y fastidioso que año con año tuvieran que discutir y aprobar las mismas leyes que aprobaron para el ejercicio que está por concluir, se ha seguido la costumbre de que en un solo ordenamiento, que conocemos como Ley de Ingresos, sólo se enumeran las contribuciones que queden en vigor en el ejercicio fiscal siguiente ahorrándose de esta forma el trabajo que significa discutir y aprobar ley por ley.

Por lo que respecta al año fiscal en que nos encontramos (1993) no hubo miscelanea fiscal sino que sólo se dieron algunas modificaciones a la de 1992 y hasta la fecha se sigue rigiendo con ésta.

Por otro lado también es conveniente comentar que la facultad para iniciar leyes impositivas federales, la tienen solamente el Presidente de la República, los Diputados del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados integrantes de la federación, como así lo establece el artículo 71 de nuestra constitución.

Por consiguiente la Reforma Hacendaria, en este caso debe de acatar y respetar el período y momento como lo establecen la Constitución y las Leyes secundarias, dado que sino se respeta dicho límite temporal las autoridades fiscales estarían violando las garantías individuales de todas las personas que se encuentren en calidad de contribuyentes.

4.3 EN EL AREA DE EGRESOS

4.3.1. ELEMENTOS

Los elementos que los conforman dados por una Ley, que en este caso será la Ley de Egresos, los bienes o servicios que se contemplen, los empleados o funcionarios públicos encargados de la realización de los mismos y las personas o ciudadanos a quienes se beneficie con los mismos.

El objetivo de la Reforma Hacendaria en este punto, es aplicar los mecanismos necesarios para que tanto gobierno y sociedad se encuentren en constante relación para que los bienes o servicios que se realicen, sean dirigidos y administrados con eficiencia y honestidad en áreas estratégicas y prioritarias.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, hace mención, que el gasto público bien dirigido, administrado con eficiencia y circunscrito a sus áreas estratégicas y prioritarias es uno de los instrumentos más eficaces para promover el crecimiento económico y los demás objetivos de la estrategia del desarrollo. Para cumplir con estos propósitos, el gasto debe ser financiado con recursos no inflacionarios. La actividad económica estimulada por el gasto deficitario sólo da lugar a un crecimiento temporal que se diluye en crisis, al no propiciar la generación de recursos para su mantenimiento y reproducción ampliada. Las recesiones en que invariablemente desemboca el desequilibrio fiscal imponen graves costos sociales que revierten los beneficios temporales que pueden haberse obtenido y suelen llevar a situaciones de deterioro económico y social que ponen en peligro la sobrevivencia misma de las Instituciones.⁴⁰

Por ello en la reestructuración de la Subsecretaría de Egresos, mediante la Dirección General de Política Presupuestal, se establecen normas metodológicas que se sujetan a la programación y presupuestación anual y para el ejercicio del gasto, en los niveles sectorial, institucional y regional, considerando las propuestas de las áreas administrativas competentes, además, propono, en el marco de la planeación nacional de desarrollo, en coordinación con las unidades administrativas competentes

⁴⁰ Plan Nacional de Desarrollo, México, D.F., 1989

de la Secretaría de Hacienda, los criterios y prioridades para la asignación sectorial y regional del gasto público y proponer los ajustes correspondientes durante su ejercicio; consolidar los programas presupuestos sectoriales e instituciones y compatibilizar los niveles de gasto global con los requerimientos presupuestales de los sectores, a efecto de integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, norma la calendarización de los anteproyectos de programas presupuestos sectoriales e integrar los calendarios del ejercicio global real y financiero, considerando la capacidad del ejercicio y la disponibilidad de fondos; integra la información relativa al ejercicio del Presupuesto de Egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal; integra el presupuesto del ramo de erogaciones no sectorizables, así como registra y hace el seguimiento del ejercicio de las previsiones de gasto autorizadas con cargo a dicho ramo y del ramo de deuda pública y establece los lineamientos y políticas generales para el ejercicio de la función de fideicomitante único de la administración pública centralizada.⁴¹

Esta Dirección General, será apoyada directamente, por la Dirección General de Programación y Presupuesto, estando interrelacionada con la Unidad Responsable del Programa Nacional de So-lidaridad.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 24 de febrero de 1993, Pág. 57.

4.3.2 LIMITE ESPACIAL

Al igual que los ingresos, los egresos serán aplicados en el territorio que comprende México; que de acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el territorio nacional comprende, las partes integrantes de la Federación, las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico; la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, los cayos, arrecifes; las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho Internacional.⁴²

El objetivo de la Reforma Hacendaria en este plano, es aplicar los mecanismos más idóneos para lograr el propósito del Plan Nacional de Desarrollo, que establece en el renglón de los egresos, elaborar proyectos asegurando la asignación de recursos, que sea congruente con la atención prioritaria a la infraestructura social, la infraestructura económica y las demandas de los grupos de más bajos ingresos.⁴³

⁴² Op. Cit. Pág. 184

⁴³ Op. Cit. Plan Nacional de Desarrollo, Pág. A7.

Hasta el momento, en este sexenio y mediante el Programa Nacional de Solidaridad, se ha logrado en todo el territorio nacional, hacer llegar diferentes bienes y servicios a las comunidades más apartadas de los grandes centros de población, y que por mucho tiempo, o quizá fue la primera vez, que se les dió; es innegable que todavía existen muchas comunidades que no cuentan con lo más elemental y que se encuentran totalmente desprotegidas, pero lo importante es que por primera vez, se está haciendo algo y que día a día parece ser que está tomando en cuenta a todos los pueblos y comunidades que conforman la República Mexicana.

4.3.3 LIMITE TEMPORAL

El artículo 74; fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la temporalidad del Presupuesto de Egresos, de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, es anual, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el examinarlo, discutirlo y aprobarlo.⁶⁶

El Objetivo de la Reforma Hacendaria, en este rubro, es aplicar mecanismos, de acuerdo a la ley, para que en el ejercicio anual del gasto público, los titulares de las dependencias así como los órganos de gobierno y los

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 312

directores o sus equivalentes de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, en ejercicio de sus presupuestos aprobados, sean responsables de que se ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de las estrategias y objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, en los Programas Operativos Anuales y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación.

Asimismo la Secretaría de Hacienda junto con la Contaduría General de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, verifiquen periódicamente los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, en relación con las estrategias, prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los criterios de política económica, de los programas de desarrollo, del Programa Nacional de Solidaridad y de los proyectos de modernización del aparato productivo, en el contexto de la recuperación económica y la estabilidad a fin de que se adopten las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias de la Administración Pública Federal, respecto de las entidades agrupadas en el sector de coordinación.⁴⁹

Durante los programas y acciones, que realice la citada Administración, en el ejercicio anual del presupuesto de Egresos, que como lo establece el artículo 74; fracción IV de nuestra Constitución Política, será anual y una vez aprobado, lo ejercerán todos los órganos de gobierno y las entidades paraestatales que conforman la Administración Pública Federal, aplicando una política de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal.

4.3.4 DESTINO DE LOS EGRESOS

Determinada la política del gasto público, misma que debe ser presentada por el Poder Ejecutivo Federal a más tardar el 15 de noviembre del año próximo o, en caso de renovación del Ejecutivo, hasta el 15 de diciembre; a la Cámara de Diputados para examinarla, discutirla y aprobarla; ya aprobado el Presupuesto de Egresos, se empezará a ejercer a partir del 1o. de enero del año correspondiente, sujetándose a lo establecido en el artículo 126 de nuestra Constitución. Una vez ejercida el presupuesto, la cuenta pública del año anterior debe ser presentada ante la Comisión Permanente del Congreso dentro de los primeros diez días del mes de junio del año correspondiente.

La oficina de la Contaduría Mayor de hacienda (dependiente de la Cámara de Diputados), procederá a la revisión de la cuenta pública y, al encontrar alguna irregularidad deberá notificarla a la Comisión Permanente o, en caso de estar sesionando, a la Cámara de Diputados.**

Ahora bien, en cuanto al destino de los egresos, su finalidad se encuentra trazada en el Plan Nacional de Desarrollo y su objetivo se establece en el Presupuesto de Egresos, en este caso correspondiente al año de 1993.

El Plan Nacional de Desarrollo 1984 - 1994, establece; que una vez determinado el nivel del gasto público compatible con los recursos disponibles, la estrategia presupuestal se basará en el criterio de que a un mayor gasto en alguna actividad corresponda un menor gasto en otras.

En este contexto, la asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del Plan: infraestructura social, en el que destacan rubros como educación, salud, vivienda, agua potable, abasto de alimentos, seguridad e impartición de justicia; infraestructura económica, que incluye la provisión de las condiciones generales para el desarrollo de la actividad económica, como transporte,

** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op.Cit. Pág. 314.

abasto de combustible y energía eléctrica, entre otros; y atención a las necesidades extremas de la población de más bajos ingresos.⁴⁷

En el cuarto informe de gobierno, el Ejecutivo Federal al referirse al gasto presupuestal; manifiesta que el total del mismo en el primer semestre de 1992 fue en 4.4% real registrado en igual período del año anterior. Al cambiar su estructura interna, el gasto social tuvo un crecimiento real del 12%. Su ejercicio se ha realizado con eficiencia y disciplina. La reducción del pago de servicio de la deuda pública en un 31% y la selectividad en la asignación del gasto liberaron recursos para la educación, salud, desarrollo urbano, agua potable, ecología, abasto social y combate a la pobreza extrema. El gasto social representó en 1988 el 32% del total; hoy es prácticamente la mitad del presupuesto federal.⁴⁸

Por lo que respecta al Presupuesto de egresos para el año de 1993, las erogaciones previstas para la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal y los ramos de aportaciones a Seguridad Social y Erogaciones no Sectorizables importan la cantidad de N\$87,809'142,700.- distribuido de la siguiente manera:

⁴⁷ Plan Nacional de Desarrollo. México., D.F. 1984. Pág. 61.

⁴⁸ Cuarto Informe de Gobierno. México 1992. Pág. 8

Presidencia de la República.....	279'288,300.-
Gobernación.....	856'871,000.-
Relaciones Exteriores.....	647'320,000.-
Hacienda y Crédito Público.....	2,699'180,000.-
Defensa Nacional.....	4,050'982,300.-
Agricultura y Recursos Hidráulicos.....	5,687'624,800.-
Comunicaciones y Transportes.....	5,172'383,500.-
Comercio y Fomento Industrial.....	6,419'970,000.-
Educación Pública.....	21,341'079,000.-
Salud.....	4,633'599,300.-
Marina.....	1,363'229,900.-
Trabajo y Previsión Social.....	425'991,000.-
Reforma Agraria.....	622'724,400.-
Pesca.....	240'274,700.-

Procuraduría General de la República...708'456,000.-

Energía, Minas e Industria Paraestatal.315'913,400.-

Aportaciones a Seguridad Social.....7,185'434,100.-

Desarrollo Social.....636'274,900.-

Turismo.....432'748,200.-

Contraloría General de la Federación...76'181,000.-

Erogaciones No Sectorizables.....25,813'513,800.-

Aportaciones para la Educación Básica
a los Estados.....20,339'160,500.-

Solidaridad y Desarrollo Regional.....7,747'418,300.-

Participación a Entidades Federativas
y Municipios.....34,329'800,000.-

Poder Legislativo.....444'102,100.-

Poder Judicial.....727'190,000.-

ISSSTE.....7,600'451,000.-

IMSS.....	29,234'011,200.-
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.....	765'519,400.-
Lotería Nacional Para la Asistencia Pública.....	506'979,300.-
Instituto Mexicano del Café.....	10'000,000.-
Aeropuertos y Servicios Auxiliares.....	589'935,400.-
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.....	791'650,600'-
Ferrocarriles Nacionales de México.....	4,908'489,700.-
Compañía Nacional de Subsistencias Populares.....	7,148'593,400.-
Comisión Federal de Electricidad.....	16,718'762,300.-
Compañía de Luz y Fuerza del Centro (en liquidación).....	2,939'897,700.-
Petróleos Mexicanos.....	23,583'089,600.-

Pago del Servicio de la Deuda del Gobierno Federal.....	29,004'250,000.-
Pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores del Gobierno Federal.....	4,338'000,000.-
Organos Electorales.....	1,847'786,900.-
Tribunales Agrarios.....	110'995,500.-**

Como se puede observar en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se establece el destino de los egresos; es decir en que sector se va gastar y que cantidad se le asigna, cada organo del estado es participe de una cantidad determinada para poder desarrollar las actividades que tiene encomendadas.

La magnitud de los gastos es superlativa, pero lo es aún mas las necesidades que presenta la poblacion; es innegable que los esfuerzos que en estos ultimos años se han realizado por atacar las primeras necesidades y combatir la pobreza extrema, pero no hay que olvidar que durante varias decadas la mayoría de la sociedad fue lacerado su patrimonio y por ende se afecto su economía para cubrir sus necesidades básicas, dado que la

** Diario Oficial de la Federación, México, D. F., 10 de diciembre de 1992, págs. 27 y 28.

distribución de la riqueza no se dió y no se ha dado en forma equitativa y las experiencias pasadas han mostrado que un programa de gobierno no es la solución para resolver este problema; la solución podría darse, si se sigue aplicando la política económica que hasta el momento, en este sexenio se ha aplicado, formando instituciones fuertes con gente capaz para dirigir las y con espíritu de servicio, y preparados para atender las reclamaciones de la sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Con la reforma al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F) misma que provocó la reforma al artículo 26 de la citada Ley, en base a esto, se debería haber cambiado denominación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y bien pudo haberse denominado "Secretaría de Economía y Financiamiento Público"; cierto es que la actual denominación atiende la importancia histórica de nacer con la consumación de la Independencia Nacional, pero también es cierto que se habla de una modernización de la Administración Pública Federal y que mejor que una nueva denominación a una dependencia de tanta importancia en la vida nacional de nuestro país, que además puede producir una mejor imagen como hasta la fecha lo ha logrado la administración actual.

SEGUNDA: La reforma al artículo 21 del Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da como resultado la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público, situación que era necesaria y que trae como finalidad el fortalecimiento de la cohesión de la política fiscal y financiera; y a su vez en la vida política del país representa eliminar un escenario de lucha por el poder, como fue la desaparecida secretaría, dado que así lo mostró durante sus dos sexenios y medio de

existencia, que dió como resultado dos presidentes de la republica, un regente, diputados, senadores y un gobernador electo.

TERCERA: Para que la Reforma Hacendaria tenga éxito debera el Poder Ejecutivo como responsable de la administración pública, ejercer rigidamente, el poder de mando, de nombramiento, de vigilancia, disciplinario, de revisión y de resolución; de esta manera la administración será más eficiente y eficaz, además se evitará el mal funcionamiento y la malversación de los fondos públicos.

CUARTA: Con el decreto del 21 de febrero de 1992, que establece el nuevo reglamento interior de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, el cual integró a las diferentes unidades administrativas de la extinta Secretaria de Programación y Presupuesto; surgiendo una supersecretaria de estado, que por grupos politicos fue criticada y marcada como punta de lanza, para que su titular fuese el relevo en la presidencia, podria ser verdad; pero en la realidad a nivel administrativo este representa una etapa transitoria en la restructuración interna de la Secretaria de Hacienda, como lo muestran los decretos del 4 de junio de 1992 y el del 25 de enero de 1993.

QUINTA: En cuanto a los recursos humanos como elemento vital en la Reforma Hacendaria, mi conclusión que debe implantarse un programa que bien podría denominarse "Carrera Burocrática", dado que existiendo el sistema de servicio civil de carreras no ha tenido resultados favorables dado que si bien mucho personal ha recibido capacitación, no ha sido acorde a la función que realiza y en otros casos no se les toma en cuenta para subir en el escalafón correspondiente, y esto ha traído como consecuencia la indiferencia para el desarrollo de sus actividades provocando un burocratismo excesivo.

SEXTA: En el área de ingresos se marca indudablemente un acercamiento entre el fisco y el contribuyente. la política aplicada inicia por reducir trámites eliminando 21 formatos de 30 y actualmente sólo son utilizados 9; se establecen 20 Administraciones Locales adicionales a las existentes; se eliminan las Oficinas Federales de Hacienda y se crean 207 módulos de recepción de trámites fiscales en las administraciones de correos de todo el país; se establecen también módulos de orientación fiscal en algunas agrupaciones y centros comerciales; se actualiza el padrón de contribuyentes y se aplica una política impositiva acorde a la realidad nacional.

SEPTIMA: En el área de egresos la Reforma hacendaria aplica la politica de racionalidad, desarrollo y modernización; se eliminan entidades paraestatales no estrategicas para el desarrollo del pais; se establece el Programa Nacional de Solidaridad, teniendo como finalidad atender áreas prioritarias de la sociedad, contando con recursos preestablecidos que no generen carga deficitaria al erario nacional e involucrando a la sociedad y los particulares para realizar los objetivos necesarios para la comunidad.

OCTAVA: La Reforma Hacendaria, se da de acuerdo a nuestra Constitución Política y a las leyes secundarias que rigen a nuestro gobierno y sociedad, es decir: que la reforma al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el marco jurídico que la rige se apega a la norma y al procedimiento, que de acuerdo a nuestro derecho, son vitales para reformar a una institución de la naturaleza de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Acosta Romero, Miguel.- Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1939.

Colmenero, Manuel.- Derecho Administrativo Español, Editorial Madrid, España, 1965.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1990.

Francisco de la Garza, Sergio.- Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1989.

García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1989.

Merkel, Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 1984.

Montero Zendejas, Miguel.- Estado, Democracia y Partido, Editorial B. Costa Amic, 1979.

Pérez de León, Enrique.- Notas de Derecho Constitucional. Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1992 .

Rodríguez Lobato, Raúl.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1987.

Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1989.

LEGISLACION CONSULTADA

- Ley Federal de Entidades Paraestatales, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1991.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991.
- Ley de Egresos de la Federación, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991.
- Ley de Planeación, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991.
- Constitución Política de los Estados Unidos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, 1990.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1992.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y

Presupuesto (Derogado), México. 1976.

Diarios Oficiales

Diario Oficial de Federación del 21 y 24 de febrero de 1992.

Diario Oficial de Federación del 18 de diciembre de 1992.

Diario Oficial de Federación del 25 de enero de 1993.

Cuarto Informe de Gobierno 1992.

Otras Consultas

- Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo Federal del 10 de febrero de 1992.
- Boletín Informativo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos.
- Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo Federal del 10 de febrero de 1992.
- Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Oceanico Uno, Barcelona España, 1989.

- Manual General de Organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1972.
- Manual de Organización de Gobierno Federal, México 1992.
- Memoria Constitucional de la S.P.P., México 1970
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Revista, Conviene Saberlo, México 1992.
- Revista Proceso. México 1992