



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"A CATLAN"



**SERVICIO DE ADMINISTRACION
TRIBUTARIA. CASO PRACTICO DE
DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA**

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

ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO SIXTOS ORTEGA



Acatlán, Edo. de Méx.

Mayo 2000.

Handwritten signature



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pag.
Presentación	3
CAPITULO I Marco de referencia jurídica.	6
I.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	6
I.2. Ley Orgánica de la Administración Pública.	15
I.3. Plan Nacional de Desarrollo.	18
CAPITULO II Marco de referencia conceptual.	22
II.1 Concepto de Administración Pública Federal.	22
II.2. Organización de la Administración Pública.	25
II.2.1 Centralización Administrativa.	26
II.2.2 Desconcentración Administrativa.	27
II.2.3. Descentralización Administrativa.	29
II.3. Administración Centralizada.	32
II.3.1. Poderes de la relación Jerárquica.	33
II.4. Descentralización Administrativa.	37
II.5. Desconcentración Administrativa.	40
CAPITULO III Desconcentración Administrativa de la S.H.C.P.	45
III.1 Reestructuración de la Administración Pública Federal en México.	45
III.2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	53

III.3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Desconcentración Administrativa.	60
III.4. la Subsecretaría de Ingresos.	63
III.4.1. Antecedentes.	63
III.4.2. Las Administraciones Fiscales Regionales.	65
III.4.3. Proceso de Desconcentración de la Subsecretaría de Ingresos.	69
CAPITULO IV El Servicio de Administración Tributaria (caso práctico de Desconcentración Administrativa)	78
IV.1. Antecedentes.	78
IV.2. Objeto.	81
IV.3. Atribuciones y estructura.	83
CONCLUSIONES.	87
BIBLIOGRAFIA.	90
LEGISLACIÓN.	92

PRESENTACION.

En todo estudio que pretenda realizarse sobre cualquier aspecto de la administración pública, es necesario abordar el tópico del Estado, no obstante la eterna polémica planteada desde el momento mismo de su aparición en la historia de la humanidad; en cuanto a sus orígenes, su composición, los principios que le rigen, su desarrollo, etc.

Ello obedece a que es precisamente el Estado el que da luz y congrega a esta abstracción colectiva que hemos denominado como Administración Pública, y que sugiere una problemática propia pero no independiente de lo que aquel plantea, toda vez que la actividad administrativa del Estado tiene como justificación política, ética y jurídica a las que caracterizan al Estado mismo, en un momento histórico determinado.

Conceptos como la soberanía, los elementos constitutivos y las formas de Estado en términos generales plantean las maneras en que se ejerce el poder institucionalizado en sociedad, preocupación que se expresa con una mayor claridad con Montesquieu, que al hablar de una división de poderes en un Estado, está señalando su organización primaria, definiendo las funciones a través de las cuales se actualiza en la colectividad (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) e inaugurando infinidad de discusiones doctrinarias sobre la composición y justificación de cada una de ellas.

Partiendo de la más amplia definición del poder que lo señala como la capacidad de determinar la conducta de otros, y de que los modos de ejercerlo que tiene el Estado son múltiples, pues la determinación de las conductas ajenas no se funda exclusivamente en la coerción, sino puede ir de la simple persuasión, hasta la manipulación más sofisticada, desde la amenaza de un castigo hasta la promesa de una recompensa, podemos

afirmar que para la actividad estatal no existe más límites que el cumplimiento de sus cometidos al frente de la sociedad que la creó.

En este escenario, es en donde encontramos a nuestro objeto de estudio, la administración pública, en sentido amplio y sus formas de organización en un sentido más restringido, para llegar a la desconcentración y descentralización administrativas, como maneras de ejercer el poder por parte del Estado, a partir del desempeño de su función ejecutiva y más concretamente a través de la administración pública misma.

Para ello, son necesarios los ejemplos que la vida cotidiana nos proporciona, siendo más rica que la teoría, nos transita a su reformulación, toda vez que las necesidades sociales exigen un tipo de actividad desplegada por un órgano específico y en el marco de una organización estatal dada a través del derecho.

El cometido de este trabajo consiste en analizar un caso concreto como es el nacimiento del SAT (Servicio de Administración Tributaria), a la luz de un proceso de desconcentración que observa la Administración Pública Federal, en búsqueda de una mayor eficiencia recaudatoria, y con ello la aplicabilidad de los postulados que nos ofrecen las distintas doctrinas administrativas sobre esa forma de ejercer el poder, investida de autoridad.

En este tema, como tantos otros, una vez que se ha descrito el fenómeno que acapara nuestro interés (creación del SAT) es posible acercarnos a su especificación concreta.

De acuerdo con ello, es que nos abocamos a referir el medio en el que está inscrito nuestro foco de atención, es decir, nos centramos en el mundo de la Administración Pública y sus formas de organización, con la finalidad de construir el marco teórico que nos permitirá describir el fenómeno de la

desconcentración de la función recaudatoria hasta llegar a la creación del Servicio de Administración Tributaria, para posteriormente ensayar una conclusión sobre lo observado, sea para confirmar la construcción o bien para sugerir los ajustes que la hagan viable en nuestra realidad jurídico-administrativa.

Es entonces y solo entonces que estaremos en camino de conocer un segmento muy importante de nuestra materia de interés.

CAPITULO PRIMERO

MARCO DE REFERENCIA JURIDICA.

I.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como todos sabemos la Constitución Política de México, es la norma primaria o fundamental que rige la vida jurídica del Estado, es decir, en ella encontramos las bases o fundamentos en los que descansa entre otras, la actividad de las instituciones orgánicas del país.

Las instituciones que llevan a cabo la actividad del país, son los poderes en que se divide su funcionamiento, así tenemos el Poder Legislativo que es el encargado de formular las leyes, el Poder Ejecutivo, al que le corresponde la aplicación de esas leyes y por último al Poder Judicial que es el responsable de administrar justicia, es decir, dirimir las controversias que se presentan no solo entre particulares, sino entre éstos y la administración pública.

Por otra parte, la Constitución Política también establece las garantías de las que gozan todos los individuos que radican en el territorio nacional, las que deben ser respetadas por la autoridad, en todo momento.

Sin embargo, la Constitución no sólo establece derechos a los gobernados sino que también les impone obligaciones, que deben cumplir necesariamente.

Una de esas obligaciones deriva de la propia actividad del Estado, ya que este como ente jurídico, con una población y espacio físico, tiene que cumplir con el otorgamiento de ciertos servicios a sus gobernados, por lo que tiene la necesidad de allegarse de recursos económicos para cumplir con sus objetivos, como es el de proporcionar satisfactores a los individuos que

habitan en su territorio, es decir debe propiciar y materializar el bienestar para sus habitantes.

En este punto es en el que se une la actividad del Estado, con la obligación del gobernado. Como puede el Estado satisfacer necesidades y propiciar bienestar a la población si no cuenta con recursos económicos, por lo que la Constitución establece el medio para allegárselos, que no es otro sino el de establecer como obligaciones a cargo del particular el de contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación, del Estado Federativo como del Municipio en que radica. (C.P.E.U.M. art. 31 frac. IV).

La obligación de los gobernados de contribuir al gasto público en ningún caso debe ser caprichosa, arbitraria o discrecional, ya que si bien es cierto es una obligación a cargo del gobernado, también lo es que para su cumplimiento existen limitaciones que deben ser consideradas por la autoridad.

Tal es el caso, que en principio encontramos como limitación al poder estatal, el que la contribución debe estar contenida en una ley, es decir, que debe seguir en primer lugar el proceso por el que pasa toda norma legal, en otras palabras, debe pasar por el proceso legislativo, a cargo del Poder Legislativo, que es el único que puede emitir leyes.

En segundo lugar encontramos que la contribución debe ser proporcional y equitativa, pero que debemos entender por ello.

El Maestro Ignacio Burgóa señala a ese respecto "...si la equidad entraña igualdad cualitativa dentro de una determinada situación abstracta o general, la proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que en tal situación se encuentren. Dicho de otra manera, si

todos los sujetos que se hallen comprendidos en una cierta situación económica demarcada y regulada por la ley, deben contribuir a los gastos públicos por el solo hecho que implica esta comprensión (equidad), no todos ellos deben hacer aportaciones pecuniarias cuantitativamente iguales, sino en atención a su capacidad contributiva que se determina por el capital o la renta que son las fuentes principales del impuesto. De este modo, la proporcionalidad se revela en que, dentro de una misma situación tributaria, los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza (capital) o perciban mayores ingresos (renta) deben pagar más impuestos.¹

El maestro Ernesto Flores Zavala, en relación con la equidad y proporcionalidad de los impuestos, señala que "..estos deben ser justos..", exponiendo al respecto lo siguiente "..este principio.....requiere la realización de dos principios: el de la generalidad y el de uniformidad, es decir, que todos los que tienen una capacidad contributiva, paguen algún impuesto y que éste represente para todos el mínimo sacrificio posible".

"El principio de generalidad.... no significa que todos deben pagar todos los impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto. Sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado y entonces debe interpretarse en el sentido de que el impuesto debe gravar a todos aquellos individuos cuya

¹ Ignacio Burgoa - Derecho Constitucional Mexicano. Pag.112-113. Edit. Porrúa Tercera

situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones. El principio de uniformidad significa que los impuestos que integran un sistema impositivo, deben gravar en tal forma, que representen para todos, los que deban contribuir a los gastos públicos, igual sacrificio mínimo; pero también se puede aplicar a una ley impositiva aislada y entonces debe entenderse en el sentido de todos aquellos cuya situación generadora de crédito fiscal sea igual, sean tratados por igual; esta igualdad en la situación generadora, debe entenderse en los términos más estrictos, es decir, debe existir igualdad en la renta o capital, en el origen de éstos, en las circunstancias personales, etc."²

Como se puede apreciar de lo antes transcrito, el gobernado tiene entre una de sus obligaciones, la de contribuir al gasto público, siendo éste necesariamente equitativo y proporcional, es decir, que de acuerdo con los ingresos o capital que tenga, en esa medida debe contribuir al gasto público del estado, considerándolo en sus tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Esas contribuciones son los ingresos que requiere el Estado para desempeñar la función pública, es decir, para cumplir con los fines que al Estado como organización o ente político, le corresponda desarrollar.

Edición, México 1979

² Finanzas Públicas Mexicanas. Ernesto Flores Zavala. Pag. 202 y 203. Editorial Porrúa. Décima Octava Edición, México 1977

El Estado para la realización de sus fines, requiere de ingresos que hagan posible su funcionamiento y así cumplir con sus objetivos, siendo los particulares los que por disposición legal, tienen, de acuerdo a sus ingresos o capital, proporcionar parte de ese patrimonio al Estado.

Como lo mencionamos anteriormente, la contribución del particular al gasto público, no debe ser impuesto de manera caprichosa o arbitraria por la autoridad, sino que debe establecerse en una norma legal, ello quiere decir, que previo proceso por parte del poder legislativo, debe encontrarse prevista en la ley.

Así tenemos que dentro de las atribuciones del poder legislativo se encuentra el de aprobar la ley de ingresos.

La Ley de Ingresos que expida el Congreso de la Unión, tal y como lo establece la Constitución en su artículo 72, inciso h, debe iniciarse necesariamente en la Cámara de Diputados, esto debido a que debe existir una correlación y congruencia con el Presupuesto de Egresos, el cual es autorizado o aprobado única y exclusivamente por la Cámara de Diputados y los ingresos para cubrirlo.

La Ley de Ingresos, no es otra cosa sino la enunciación de las distintas leyes impositivas, aprobadas con anterioridad a dicha ley, por el poder legislativo.

Sin embargo, es menester indicar que la aprobación y expedición de la Ley de Ingresos, es requisito indispensable para que las distintas leyes impositivas sean vigentes y aplicables, es decir, la ley de ingresos condiciona la existencia de las leyes en que se encuentran previstas las contribuciones que deben aportar los particulares y que debe recaudar el Estado.³

Por lo que corresponde a la facultad del Congreso de la Unión en materia impositiva, el artículo 73 fracción VII establece que le corresponde imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos.

Por lo que respecta a esta atribución, Ulises Schmil Ordóñez, atinadamente señala, "La federación se encuentra facultada para establecer todas las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. En el establecimiento de estas contribuciones la federación carece de límite. Esto es lo que genera el gravísimo problema de la doble tributación, porque una misma actividad o situación jurídica o de hecho, puede ser gravado por leyes federales como por leyes de los Estados locales".⁴

³ El Sistema de la Constitución Mexicana. Schmil Ordoñez Ulises, Pag. 239

⁴ Idem.

En relación al tópico de las facultades del Congreso de la Unión para imponer contribuciones, el maestro Ignacio Burgoa, señala que si bien es cierto que la discusión y aprobación del presupuesto de egresos corresponde a la Cámara de Diputados, ésta en principio debe asimismo aprobar los ingresos que cubran dicho presupuesto, es decir, que antes que este sea aprobado, la Cámara de Diputados debe antes que nada, ver lo relacionado con la imposición de las contribuciones, las que en su momento también deben ser aprobadas por la Cámara de Senadores, y cumplir así con el proceso legislativo que requiere toda ley.

Ignacio Burgoa, en relación a lo anterior y a la confusión que existe de que sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, señala lo siguiente: "...la Cámara de Diputados en los términos del artículo 74, fracción IV constitucional, tiene facultad exclusiva para aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel. Esta facultad se antoja incompleta, ya que dicha Cámara no puede crear por sí misma, exclusivamente, impuesto alguno, en virtud de que éste solo se establece en una ley y la ley únicamente emana del Congreso de la Unión. De nada serviría que se aprobase el presupuesto de gastos sin poder decretar las contribuciones necesarias para cubrirlo, acto éste que no puede realizar la mencionada Cámara. Por otra parte, la discusión previa de los impuestos sin poder establecerlos es una función inútil como facultad exclusiva de la Cámara de

Diputados, pues en el proceso de formación de las leyes tributarias ésta deberá discutir los proyectos o iniciativas correspondientes en su carácter de órgano colegislador".⁵

Lo mencionado por el maestro Burgoa, no es otra cosa sino que la cámara de origen del proceso legislativo de las leyes tributarias, será en todo caso la Cámara de Diputados, por la relación que debe existir necesariamente, entre los ingresos que obtiene y los gastos que realiza el Estado, ya que éstos deben guardar un equilibrio.

Para concluir esta parte, sólo resta mencionar que la Federación tiene competencia para imponer contribuciones de manera exclusiva en ciertos aspectos. El artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Política, enumera las materias que le son reservadas a la Federación.

Las materias son las siguientes:

- Comercio exterior.
- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales (párrafos 4 y 5 del artículo 27).
- Instituciones de Crédito y sociedades de seguros.

⁵ Ignacio Burgoa, *Ibidem* Pag. 626.

- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

Además de los anteriores, también tiene facultades para imponer contribuciones especiales en las materias de:

- Energía Eléctrica.
- Producción y consumo de tabacos labrados.
- Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- Cerillos y fósforos
- Aguamiel y productos de su fermentación.
- Explotación forestal.
- Producción y consumo de cerveza.

Los anteriores son impuestos que única y exclusivamente puede imponer la federación, siendo por lo tanto que en esas materias, no pueden imponer o legislar en materia impositiva los estados que conforman la federación.⁶

Sin embargo, en materias distintas a las mencionadas, pueden imponer contribuciones tanto la federación como los estados federales por no estar reservados a ninguna de ellas.

⁶ El Sistema de la Constitución Política Mexicana. Schmil Ordoñez Ulises. Pág. 238. Textos Universitarios, S A , Segunda Edición 1971.

de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para su observancia.

Lo antes mencionado quiere decir que para la ejecución y explicación de las leyes requiere indispensablemente de una estructura que posibilite el cumplimiento de dicho objetivo.

Ello lo logra a través de las diferentes Secretarías de Estado, Organos Descentralizados y Empresas Paraestatales, por mencionar solo algunos de los órganos que componen el poder ejecutivo.

Por otro lado, cabe mencionar que, como ya lo dijimos, esa estructura debe estar consignada en una ley, en la que se defina la competencia de cada una de las estructuras que integran el Poder Ejecutivo y sobre todo, considerando el principio de legalidad que rige la función pública, consistente en que la actividad de la autoridad, en este caso el ejecutivo, debe estar establecido en una ley.

La relevancia de dicha función administrativa se encuentra plasmada en la misma Constitución Política, en su artículo 90, que señala que será centralizada y paraestatal, y será consignada en la ley que expida el congreso, distribuyendo la materia que compete a las secretarías de estado,

departamentos administrativos y señala las bases para la creación de las entidades paraestatales.

Así tenemos que la estructura del poder ejecutivo por disposición constitucional:

- Debe estar establecida en una ley.
- Se compone de Secretarías y Departamentos de Estado, y Entidades Paraestatales.
- Tiene un ámbito de competencia definida.

En capítulo posterior mencionaremos las facultades que tiene a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ser la dependencia que tiene a su cargo la aplicación de las leyes impositivas, y por lo consiguiente de la recaudación de los impuestos, es decir, de los ingresos estatales.

I. 3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo, es elaborado por el Ejecutivo Federal en cumplimiento de lo que establece el artículo 26 de la Constitución Política y el artículo 5º de la Ley de Planeación.

El artículo constitucional mencionado, señala que debe existir un sistema de planeación democrática, además de que el plan nacional de desarrollo debe recoger las demandas y aspiraciones de la sociedad e integrarlos a los programas de desarrollo, éstos últimos deberán sujetarse a lo que establece el citado plan de desarrollo.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son los siguientes:

- I.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II.- Fortalecer un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III.-Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV.-Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y colectiva, bajo los principios de equidad y justicia.

V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo en el sexenio 1995-2000, el estado requiere de una gran cantidad de recursos económicos, para defender y fortalecer la soberanía nacional, lo mismo que el régimen de derecho y desarrollar plenamente el libre juego democrático, y sobre todo proporcionar el avance económico cuyos beneficios se derramen a toda la sociedad.

Como ya lo vimos, la manera en que se obtienen los ingresos o recursos económicos es a través de la imposición de contribuciones, siendo necesario contar con una estructura específica y especializada para su recaudación, atribución que le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del Servicio de Administración Tributaria.

Ahora bien, dentro del Plan Nacional de Desarrollo se contempla una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada.

Por lo que respecta el aspecto fiscal, se propone que el sistema tributario facilite, en lugar de obstaculizar, el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los particulares, es decir, que sea ágil y sencillo, constituyéndose así el Consejo Asesor Fiscal, integrado por expertos y representantes de los diversos sectores de la sociedad.

El Plan señala que para ello se deben considerar los siguientes puntos:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo.
- El impuesto sobre la renta aplicable a las empresas, debe promover la reinversión privada.
- Propiciar que las personas físicas dediquen una mayor parte de sus ingresos al ahorro.
- Promover una mayor progresividad de la faceta del impuesto sobre la renta a personas físicas (reducir la carga a los que tienen menores ingresos).
- La generalidad debe normar los criterios y acciones de la administración fiscal.

- Contar con una mayor seguridad jurídica en materia fiscal para el causante.
- Simplificación de las disposiciones fiscales con la finalidad de reducir costos administrativos al contribuyente, para que se impulse la producción y el empleo.
- Combatir la evasión y elusión fiscal a través de la fiscalización (auditoría).

Como se puede apreciar el esquema fiscal del Plan Nacional de Desarrollo, tiene como objetivos el de modernizar el aparato administrativo de recaudación, gravar más a quienes más tienen, ampliar la base de contribuyentes, que la autoridad fiscal se ajuste a la norma, dar seguridad jurídica a los contribuyentes y fortalecer la fiscalización a través de la auditoría para combatir la evasión y elusión de los contribuyentes.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.

II.1. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Una vez que vimos someramente el marco de referencia de la Administración, en este capítulo analizaremos el concepto de Administración Pública, es decir, lo que debemos entender por ello. En primer término y, en acercamiento a dicho concepto, diremos que la administración pública, son los órganos del Estado (Dependencias, Entidades, etc.) que directa o indirectamente dependen del poder Ejecutivo, el cual tiene a su cargo una parte de la actividad que desarrolla el Estado. Es decir, considerando los poderes que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como división de las actividades del Estado, denominados, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, correspondiendo precisamente al primero de ellos la Administración Pública, la actividad del Estado que no corresponde a ninguno de los otros dos poderes. Para Rafael Martínez Morales⁷, como fenómeno objeto de estudio, está constituida por "los entes del poder público, encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos"... siendo...."un instrumento fundamental dentro de la actividad política del estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder".⁸

La actividad de la Administración Pública es continua y permanente, tiene una forma de organización jerarquizada y cuenta con los siguientes elementos:

1. -Elementos personales.

⁷ Martínez Morales Rafael I. Derecho Administrativo, 1er. y 2º. Cursos, Tercera Edición Oxford University Press. Harla, México 1996 pp.37 y 38

⁸ Idem.

2. -Elementos patrimoniales
3. -Estructura Jurídica
4. -Procedimientos técnicos.

Elementos que mencionaremos más adelante, así como en qué consiste cada uno de ellos.

Por otra parte, es necesario mencionar que la Administración Pública la podemos estudiar desde dos puntos de vista, el orgánico y el funcional o dinámico. El punto de vista orgánico la identifican con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas, que dependen de él, directa o indirectamente, en otras palabras, la Administración Pública Federal la constituyen o la integran, el Presidente de la República como elemento central y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Ahora bien, funcionalmente la Administración Pública se entiende como la realización de la actividad de los órganos que forman el poder ejecutivo; son los actos que se llevan a cabo para conseguir un fin determinado y que requieren la participación o intervención de varios órganos, lo que deben realizar armónicamente y que lo logran a través de una vinculación y coordinación jerárquica. Por lo que respecta a los elementos de la Administración Pública, vemos que para cumplir o realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica y elementos materiales, que no son otra cosa sino el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición, y el elemento personal que son la totalidad de servidores públicos que prestan sus servicios en la Administración Pública.

La Administración Pública se clasifica en contenciosa y activa, directa e indirecta, federal, estatal y municipal y centralizada, desconcentrada, descentralizada, empresas estatales, fideicomisos públicos.

La activa es la que funciona normalmente dependiendo del poder ejecutivo y conforme a la competencia que le señalan las leyes.

La Administración contenciosa supone la existencia de tribunales administrativos que tienen como función dirimir controversias entre el Estado y los particulares por actos del primero que lesionan o afectan los intereses de los segundos.

Administración directa es la que es ejercida por los órganos centralizados que dependen del poder ejecutivo.

La indirecta es la que es llevada a cabo por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, entre otros.

También existe la Administración Pública por nivel de gobierno, así tenemos a la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Para terminar con la clasificación mencionaremos que existe la centralizada, como son las Secretarías de Estado, desconcentrada que son los órganos que dependen de una Secretaría, descentralizada que por contar con personalidad y patrimonio propio, su actividad es coordinada por una Secretaría, lo mismo que las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos.

II.2. ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como todo elemento de Estado, la Administración Pública requiere de un orden, no solo adecuado, sino también técnico para realizar sus funciones o actividades de manera rápida y convenientemente, por lo que al paso de los años, la forma organizada ha variado con la intención de encontrar la forma de organización del País, en las etapas por las que ha pasado.

La organización de la Administración Pública, la define el maestro Miguel Acosta Romero como "...la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del poder ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado".⁹

Por unidad administrativa entendemos "...el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad relativa al Poder Ejecutivo.- Verbigracia una Secretaría de Estado, Departamento de Estado o una Comisión Intersecretarial". Por lo que respecta a lo que entendemos como órgano de estado, es lo siguiente "... el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos que órgano del Estado puede considerarse, el Congreso de la Unión o bien, cada una de las Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc."¹⁰

⁹ Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición, Editorial Porrúa. S A. México 1979, p. 64.

¹⁰ Idem. Pág. 65

Para el estudio de la organización de la administración pública, se han considerado tres formas: Centralización, Desconcentración, Descentralización. La clasificación anterior no es única ni definitiva, ya que los estudiosos de la materia discuten sobre las características y diferencias entre una y otra, sin embargo si podemos mencionar que por las etapas que pasa un estado lo obliga a organizar su administración de acuerdo a las necesidades que tiene en cierto momento, correspondiendo al derecho proporcionar el marco jurídico al que deben ajustar su actuación.

Respecto de las formas de organización de la administración pública, es necesario hacer hincapié previamente a las formas de estado y de gobierno. La forma de estado, es la configuración de la organización política de una sociedad en un territorio limitado, en el que ejerce su poder, de acuerdo a un orden jurídico, excluyente de cualquier otra superior o similar en ese ámbito y la forma de gobierno se relaciona con los órganos que ejercitan el poder en el más alto escaño, a través de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.⁹ Las formas de organización administrativa se vinculan exclusivamente a la administración pública, es decir, al Poder Ejecutivo y unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. En el mismo orden de ideas pasaremos a ver los conceptos de centralización, desconcentración y descentralización administrativa.

II.2.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Es la forma de organización del Poder Ejecutivo, en el que se agrupan los órganos administrativos, en una relación jerárquica, como si fuera una pirámide en cuyo vértice superior se encuentra el titular del poder ejecutivo, (Presidente de la República) y en las caras o costados de la estructura

están¹¹ en forma descendente, los siguientes niveles jerárquicos como son los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores Generales, Directores de Área y así sucesivamente hasta llegar a los niveles de menor jerarquía, como son los operativos o analistas, que se ubican en base a la estructura. Cada uno de los órganos administrativos mencionados están obligados a obedecer o cumplir las instrucciones que emanen de sus superiores jerárquicos, en la medida de que estos lo hagan dentro de sus atribuciones o competencia que les señala la ley, y estos a su vez tienen el derecho de mandar sobre sus subalternos, pero siempre con las limitaciones que les marca la ley, es decir, que sus actos en cualquier caso, deben apegarse al marco jurídico que regula su funcionamiento.

La Centralización Administrativa la define el maestro Serra Rojas como "...el régimen que estableció la subordinación unitaria, coordinada y directa de los Organos Administrativos al Poder Central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".¹² Lo anterior implica la unidad entre los diversos Organos Centralizados; y para lograr sus efectos el Organo Superior tiene sobre los anteriores, la facultad de vigilar y examinar sus actos para aprobarlos, modificarlos, suspenderlos, revocarlos o suspenderlos.

II.2.2. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Antes de entrar a ver el concepto de lo que es esta forma de organización, es necesario mencionar que en nuestro país, la desconcentración administrativa se origina como una respuesta a la centralización excesiva que se daba, en todos los ámbitos, como eran los aspectos políticos, económicos, cultural y administrativos, los cuales eran regidos desde la

¹¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI. México, 1981

¹² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I 12 Edición Ed. Porrúa. México. 1977

Capital de la República, tratando de aligerar o hacer menos agobiante la de la vida administrativa, que tiene como consecuencia inmediata y natural la lentitud en la toma de decisiones, así como la rigidez que ello presupone en la actividad del Poder Ejecutivo, e impidiendo además que la población demandante de servicios, que ejerciera plenamente sus derechos y recibir oportunamente los satisfactores que requiere, en gran medida el cumplimiento de sus obligaciones. La desconcentración administrativa la explica Gabino Fraga, diciendo que consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores, en favor de órganos que le están subordinando, de ciertas facultades de decisión.¹³

Sin embargo para Rafael Martínez Morales, "...del término desconcentración se ha abusado en su empleo, al utilizarlo para designar figuras que en derecho administrativo tienen otra denominación o, incluso para cuestiones ajenas al derecho; así se emplea indebidamente, como sinónimo de descentralización, tampoco es lo mismo la desconcentración política; también se mal emplea para expresar delegación de facultades y para señalar la mudanza de una dependencia o entidad o para indicar la distribución de labores dentro de una oficina, etc. Tal uso indiscriminado del vocablo desconcentración solo favorece la confusión terminológica en el derecho administrativo. Ciertamente que ese uso indebido se encuentra tanto en textos legales como en doctrinarios, desde luego, eso no supone se puedan delimitar sus alcances."¹⁴

La desconcentración administrativa consiste en la forma de organización en la que algunos entes públicos, no obstante depender jerárquicamente de órgano centralizado, guardan respecto a éste cierta autonomía técnica y funcional sin alcanzar la personalidad jurídica propia. Para el autor mencionado, es una manera de diluir el poder y la competencia en algunos subordinados para despachar asuntos, siendo pertinente reiterar que estos subordinados tienen un carácter distinto a los del resto de las unidades que conforman la estructura del órgano central, precisamente por esta autonomía

¹³ Fraga, Gabino.

¹⁴ Martínez Morales, Rafael Op. Cit. P. 109

parcial mencionada. El Instituto Politécnico Nacional, la Comisión Nacional Bancaria, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, entre otros son ejemplos de esta forma de organización administrativa.

Abundando sobre ello, Martínez Morales afirma que “..la libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado..... la autonomía financiera no se da, ya que están incluidas en el presupuesto del ente central al que pertenecen, tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, éstos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.¹⁵

II.2.3. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Serra Rojas ha definido esta forma de organización como “..un modo de la organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica del Derecho Público para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo.”¹⁶

¹⁵ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. P.-111

¹⁶ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit.

La Descentralización Administrativa de manera tradicional se ha clasificado en:

- a) Por región
- b) Por servicio.
- c) Por colaboración.

La Clasificación anterior considera ciertos aspectos como son, la satisfacción de ideas democráticas, una mayor eficiencia en la gestión de intereses locales, en otras acciones atendiendo a la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración o puede ocurrir que la administración es una necesidad de descargarse de ciertas tareas o funciones, descarga algunas facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por particulares que por su propia naturaleza particular, no son parte integrante de la administración pública. Particularmente consideramos que la clasificación anterior no es la más adecuada para entender lo que es la descentralización administrativa, siendo más consistente la que expone y sostiene el maestro Alfonso Nava Negrete al clasificarle en descentralización por servicio o por región, aún cuando en nuestra opinión la única forma de descentralización que se puede dar en nuestro País, es la relacionada con los servicios. El mismo tratadista sostiene que hablamos de una "... forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. Al través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del

Estado, particularmente de orden económico, es la forma jurídica que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos."¹⁷

¹⁷ Nava Negrete, Alfonso. Descentralización en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, 1^a Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1983 pp. 240-241

II.3. ADMINISTRACION CENTRALIZADA.

La debemos entender como la forma de organización administrativa en la cual las unidades, es decir, los órganos de la administración pública se ordenan y acomodan de tal manera, que se articulan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar, no sólo las decisiones, sino también el mando, la acción y la ejecución.

Esta forma de organización supone la existencia de la unidad de los diferentes órganos que componen la administración pública en los que se da una estructura jerárquica y de subordinación frente al poder ejecutivo, así como de coordinación.

Como ejemplo de coordinación, tenemos las relaciones que se dan en el mismo nivel entre las secretarías de estado y la subordinación se da en el orden interno de cada uno de los órganos que componen el poder ejecutivo.

La unidad la podemos apreciar a través de la relación jerárquica, que no es otra cosa sino el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la administración pública, la cual se establece de un vínculo jurídico entre ellos, lo que viene a determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que es ejercida por los titulares, por las personas físicas que son las que representan a esos órganos.

La relación jerárquica como vínculo jurídico no existe en un ordenamiento determinado, se tiene que estudiar a través del análisis de toda una serie de dispositivos jurídicos, como son la Constitución, Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, leyes orgánicas que regulan las actividades de cada unidad administrativa, reglamentos interiores, decretos, acuerdos, circulares, entre otras

disposiciones que regulan las relaciones internas entre los servidores públicos que se encuentran ubicados en los distintos niveles de la administración pública.

La relación jerárquica tiene como consecuencia la agrupación de los órganos centralizados, su diferencia por grados o categorías, atribución de competencia según su grado y superficie territorial donde se ejerce y dependiendo de los inferiores, respecto de los superiores.

II.3.1. Poderes de la Relación Jerárquica.

La relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios que son conocidos comúnmente con el nombre de "poderes" entre el superior jerárquico y el inferior, aunque realmente es una relación bilateral con derechos y deberes correlativos, entre las personas que desempeñan, como titulares, los cargos públicos.

Los poderes de la relación jerárquica son: poder de decisión, poder de nombramiento y remoción, poder de mando, poder de revisión, poder de vigilancia, poder disciplinario, poder para resolver conflictos de competencia.

El poder de decisión lo podemos definir como facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública, decidir o tomar una decisión, es ejecutar un acto volitivo para resolver una situación, en cualquiera de los siguientes sentidos: positivo, negativo o absteniéndose. Este poder de decisión es amplísimo, pues se refiere a todo acto de la administración pública, que puede ser desde una simple orientación, darle sentido o carga política a la actividad pública hasta cuestiones de mero trámite, como es la actividad cotidiana y que son la expresión de ese poder de decisión.

Como ejemplo del poder de decisión, tenemos la función o acto de decidir el nombramiento de algún servidor público, el uso de los bienes materiales de la Administración Pública, sobre la política financiera, política energética, educativa, entre otros, el sentido de la respuesta que se dé a las peticiones que hacen los particulares. Las decisiones trascendentes o más importantes se originan en la titularidad del poder ejecutivo y a manera de cascada, en forma descendente, se establece el poder de decisión según la importancia del órgano de que se trate y sobre todo del tipo de asunto que se va a resolver.¹⁶

El poder de nombramiento y de remoción se da en función de una facultad discrecional a cargo del Presidente de la República para designar a sus colaboradores inmediatos, a los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, a los Directores Generales o titulares de los organismos descentralizados y empresas de estado. Esta facultad de nombramiento supone una cuestión subjetiva que impone obligaciones de lealtad y de obediencia hacia el Presidente, además de ser una relación jurídica, es una relación personal.

Esta facultad de nombramiento, es el principio o punto de partida de la relación jerárquica, porque es a través del nombramiento como se establece el vínculo o relación jurídica entre el Presidente y funcionarios, además de que el Presidente tiene también el poder de remover a los funcionarios o servidores públicos de primer nivel.

El poder de Mando lo podemos entender como la facultad de ordenar a los inferiores la realización de los actos jurídicos o materiales, esta orden puede ser verbal, o por escrito, como las circulares, acuerdos, telegramas, etc. La

¹⁶ Martín Mateo, Ramón Manual de Derecho Administrativo. 4ª. Edición Comercial Malvar, Madrid 1979 pp. 155-160

orden tiene como consecuencia natural, la obligación del inferior de obedecer el mandato que le da su superior jerárquico.

El poder de revisión no es otra cosa, sino la facultad del superior jerárquico de revisar el trabajo de los servidores públicos que tiene adscritos, este poder de revisión se ejercita normalmente a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, orientadas en el sentido de encontrar fallas o reducir el grado de error que origine la revocación, modificación, o que redunde en la continuación de los actos que se revisan. Podemos decir que el poder de revisión se ejercita de oficio, por ser parte inherente de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación el revisar los actos del inferior.

El poder de Vigilancia es la supervisión del trabajo de los subordinados, es el acto de vigilar material o jurídicamente a los subalternos, más aun cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, que originan una serie de responsabilidades que pueden ser administrativas, civiles y en su caso hasta penales.

El poder disciplinario es consecuencia del de los de revisión y vigilancia, del cual deriva una serie de medidas originadas por las faltas, incumplimientos que deben ser corregidos a través de sanciones que pueden ir desde una llamada de atención verbal, un apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando la gravedad de la falta así lo amerite.

Por último tenemos el poder para resolver problemas de competencia, el que para entenderlo, usaremos el siguiente ejemplo: puede suceder que entre la Secofi y la S.H. y C.P. exista conflicto en cuanto al tratamiento que debe darse a la importación de ciertos artículos, en este caso, el Presidente de la República tiene la competencia, por medio de la Secretaría de Gobernación, de decidir a quien corresponde la competencia. El mismo ejemplo, puede

servir, hacia el interior de una Secretaría de Estado, cuando entre dos oficinas se presente un problema de competencia, correspondiendo en este caso, al Secretario de Estado decidir a quien toca la solución o conocimiento del asunto.

Es a través de los poderes descritos anteriormente, como la administración pública consigue una unidad de acción, de mando y coordinación entre todos sus órganos, para lograr su objetivo, que es la realización de los fines del Estado.

II.4. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Son órganos de la administración pública creados con personalidad jurídica y patrimonio propios, separados de la administración pública central, ligados a ella por las facultades que tiene ésta sobre ellos, de los aspectos de control de la legalidad y supervisión de sus actos.

La descentralización administrativa es una de las formas que tiene la administración pública de organizarse para desarrollar actividades específicas que le competen al Estado o que en cierto momento son de interés general.

Esa actividad estatal se desarrolla a través de organismos creados especialmente para ello, a este respecto el maestro Acosta Romero, afirma que la mayoría de los organismos descentralizados desarrollan una actividad político-administrativa y ese carácter también lo tienen los servidores públicos que la integran, ya que sus nombramientos son hechos por el titular del Ejecutivo Federal (las universidades son la excepción, ya que sus funcionarios no los nombra el Presidente de la República y tienen autonomía).¹⁹

Además, como se desprende de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tienen obligación de acudir al Congreso de la Unión, cuando alguna de sus cámaras requieran de informes relacionados con los asuntos del organismo que dirigen o se discuta una ley del mismo.

Los organismos descentralizados, como personas jurídicas de Derecho Público cuentan con las características siguientes:

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit Pp.175'185

- a) Su creación se hace a través de una ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo.
- b) Tienen un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, denominación, su objeto y su actividad.
- c) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga la ley o el decreto del ejecutivo.
- d) Cuentan con una denominación que los distingue y diferencia de otras instituciones similares.
- e) Tienen oficinas no solamente en el Distrito Federal sino también dentro del territorio nacional.
- f) Cuentan con una estructura administrativa, que incluye los órganos de dirección, administración y representación.
- g) Tienen un objeto, el cual es variable considerando los motivos por los que fueron creados.

La finalidad que tiene el estado al crear los organismos descentralizados, es la de satisfacer el bien común, el interés general en forma rápida y eficaz, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. La descentralización administrativa, tradicionalmente se clasifica en: descentralización por región; descentralización por servicio; descentralización por colaboración.

Esta clasificación corresponde a la doctrina francesa, sin embargo, tienen una opinión contraria a ella, Acosta Romero²⁰, Faya Viesca²¹ y Olivera Toro²², quienes dicen que en México, la única descentralización que se puede dar es la técnica, que se conoce como descentralización por servicio funcional o institucional.

²⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pp. 175-185.

²¹ Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, Porrúa, México 1979

²² Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5ª. Edición. Porrúa México 1988

La Ley Orgánica de la Administración Pública establece textualmente en su artículo 1º.- "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares naciones de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Las ventajas de la descentralización técnica son las siguientes:

- a) Que la prestación del servicio técnico es entregado a quienes tienen la preparación necesaria para ello, teniendo por lo consiguiente la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.
- b) El servicio técnico, en su prestación, adquiere cierta autonomía, a la vez que descarga al Estado de su cumplimiento.
- c) Tienen un patrimonio propio.
- d) Con el adecuado manejo de sus recursos, adquiere autosuficiencia financiera.

Algunas de las desventajas que tiene la descentralización administrativa son las siguientes: que el organismo descentralizado, con el tiempo y debido a la autonomía que se le otorga, no se adecue o se actualicen las necesidades cambiantes que normalmente se dan en una sociedad. Que la multiplicidad de organismos descentralizados puede llegar a crear conflictos, no solamente entre ellos, sino incluso con los órganos centrales de la administración pública.

II.5. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

En la República Mexicana como Estado soberano coexisten otras entidades o comunidades político-administrativas, técnicamente autónomas y de menor jerarquía que el Estado Federal, al rededor del cual se aglutinan, es decir, es un hecho la división territorial del Estado que corresponde a necesidades políticas, geográficas, históricas, económicas. Así tenemos que en los Estados Federales existen tres: el estado soberano, las entidades federativas y los municipios.

La doctrina política y administrativa utiliza las expresiones descentralización y desconcentración para referirse a la distribución teórica, jurídica y práctica de potestados y funciones políticas y administrativas entre el estado soberano y las comunidades o entidades locales y territoriales.

La desconcentración administrativa identifica en México, a unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal como son la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La figura de la desconcentración no es privativa de la Administración Pública Centralizada, sino que también puede darse en la descentralizada, como es la Universidad Nacional Autónoma de México, la que es un organismo descentralizado y que ha desconcentrado sus funciones en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales.

La desconcentración que podríamos calificar de fundamentalmente administrativa, hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio, dependientes jerárquicamente de otros órganos superiores.

Las ventajas que consideramos que tiene la desconcentración son las siguientes:

- a) La respuesta de la administración es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelve la totalidad de los asuntos, sino que el trámite de alguna de ellas son transferidas para su solución al órgano desconcentrado.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede tramitar y resolver, hasta cierto grado algunos asuntos que ponen a su consideración los particulares.
- c) La responsabilidad de los órganos inferiores aumenta en cierta medida, al conferirles el órgano superior la gestión de determinados asuntos.

Con esta figura de desconcentración se busca una mayor eficacia administrativa, como consecuencia del otorgamiento a los órganos desconcentrados de facultades de decisión, siendo innecesario por ende acudir al órgano superior para el trámite o tratamiento más que únicamente en los casos de trascendencia o que tienen relevancia.

Los órganos desconcentrados son creados para contrarrestar la centralización de funciones, de las decisiones, de los ingresos y egresos, de la Administración Pública que retardan y entorpecen su respuesta en la solución de asuntos y problemas que plantean los particulares o la prestación de servicios que le corresponde otorgar al Estado, al acercar la función pública a los particulares, a las zonas o regiones en donde esos problemas se originan, o en su caso, en donde el servicio tiene que ser prestado.

La desconcentración administrativa tiene variantes, desde el punto de vista general, implica necesariamente una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores de los que derivan una variedad de

estructuras desconcentradas o modalidades de esa figura, por lo que podemos decir que tenemos los siguientes tipos de desconcentración:

- 1.- Desconcentración en estricto sentido o funcional.
- 2.- Desconcentración vertical
- 3.- Desconcentración horizontal
- 4.- Desconcentración regional.

Desconcentración en estricto sentido o funcional, consiste en una forma de organización administrativa en la que se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin que desaparezca el nexo de jerarquía con el órgano superior.

Las características de estos órganos desconcentrados son:

- a) son creados por una ley o reglamento.
- b) dependen siempre del Presidente de la República o de una Secretaría de Estado.
- c) su competencia deriva de las facultades de la Administración Pública Central
- d) su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque en algunos casos también puede tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica, siempre dependen de un órgano superior, su nomenclatura puede ser muy variada, su naturaleza jurídica se tiene que determinar teóricamente en cada caso, haciendo el estudio en particular del órgano de que se trate.

g) En ocasiones tiene personalidad propia.

El órgano desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama comúnmente como técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas, además de cierta autonomía financiera y presupuestaria, pero dependiendo invariablemente de un órgano central que puede ser el Presidente de la República o una Secretaría de Estado, y que para ciertos asuntos de trascendencia, sino es con el acuerdo del órgano superior no lo puede resolver, por no poder tomar la decisión respectiva.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades especiales para resolver sobre cierta materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La desconcentración vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad. En estas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones, tal es el caso de las facultades que delega el Secretario de Estado en los Subsecretarios y en las Direcciones Generales.

La desconcentración regional es una variante de la anterior en la que además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos se encuentran distribuidos geográficamente dentro del territorio nacional, abarcando cada uno de ellos determinada superficie territorial.

La desconcentración horizontal consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

CAPITULO TERCERO.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA S.H. y C.P.

III.1. REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

Desde hace cierto tiempo, la totalidad de los países de Latinoamérica se encuentran inmersos en un difícil proceso de transformación política de sus estados, incluyendo México, que no puede escapar a este movimiento de transformación, presionado por la sociedad que de una u otra manera se ha venido manifestando por una apertura pública. Como ejemplo de esa presión tenemos, entre otros casos, el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales, que lo mismo se abocan a vigilar el respeto a los derechos humanos, o a la defensa del voto o a los sistemas ecológicos.

Por otra parte, también los partidos políticos buscan la reforma política y el Estado en sí está en la búsqueda de cómo transformar su relación con la sociedad civil, que impacte el proceso democrático, lo mismo que su funcionamiento sea eficiente, lo que tiene evidentemente como consecuencia el de modificar y mejorar su estructura orgánica.

Es indudable que a través del derecho es que el Estado se organiza y asigna sus atribuciones, establece sus mecanismos de acción y fija los límites conforme a los cuales debe conducirse con los particulares.²³

El proceso de reforma que se está dando en México, abarca a manera de ejemplo, tres grandes rubros de la vida nacional: la reforma electoral, el fortalecimiento del poder legislativo e independencia del judicial y la tan llevada y traída consolidación del federalismo.

²³ Martínez Morales, Rafael Op. Cit.

El proceso transformador del México actual, podemos decir, es producto de las crisis económicas, políticas y sociales que se han presentado sexenio tras sexenio, es decir que aparecieron al término de cada periodo gubernamental.

También podemos mencionar que es consecuencia del agotamiento del modelo del Estado benefactor, en el que la sociedad o los particulares reclaman para sí, el desarrollo de actividades económicas, políticas y sociales, con exclusión del Estado en las actividades en que participaba a fin de modificar la relación Estado-Sociedad Civil, concebida, desde la perspectiva del particular como autoritaria y reaccionaria, adquiriendo un rol de burócrata irracional, metido a empresario público, interviniendo escandalosamente la vida social y con ello, debilitando la idea del Estado como principio de unidad nacional, propiciando así un cambio en la participación del Estado en ciertos aspectos de la vida nacional.²⁴

En este sentido, podemos mencionar que el Estado está pasando de un estado, en el que ciertas de sus funciones o actividades que desarrollaba, las está transfiriendo a la responsabilidad de la sociedad, en las que interviene un criterio falto de la discrecionalidad con que se actuaba anteriormente.

Históricamente el Estado Mexicano se ha caracterizado por una clara centralización y una marcada tendencia al autoritarismo, que podemos observar desde el imperio mexicana, pasando por la época colonial y rezagos que se conservan aún en nuestros días.

²⁴ Touraine, Alain. El regreso del actor. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires Argentina 1987. Op. 60-65.

En otro ejemplo de lo anterior, lo tenemos con el surgimiento del Estado Mexicano en 1824, en la que no solamente se da origen al Estado, sino también a los estados que la conforman.

Actualmente a pesar de ser un Estado Federal, vemos, como ya lo mencionamos anteriormente, un estado con fuertes tendencias centralistas, situación que se refleja a manera de ejemplo, en la toma de decisiones del gobierno federal, en la que el personaje principal es el Presidente de la República, aún por encima de los poderes legislativo y judicial.

Con motivo de lo anterior, el estado se ha dado a la tarea de revisar la administración pública, para determinar que atribuciones son susceptibles de ser transformadas a los gobiernos de los estados y municipios asignados para el ejercicio de las funciones, sino también la responsabilidad inherente a la función que se transfiere.

En 1967, se planteó el poder ejecutivo federal, dar inicio a esa revisión y transferencia de atribuciones con la finalidad de dar un sustento adecuado a un plan de desarrollo económico y social, desembocando finalmente en lo que sería llamado reforma administrativa.

Ahora pasaremos a ver la transformación de la administración pública en México, a la cual no ha sido ajeno, ya que el proceso de cambio tanto de su estructura como de sus funciones se encuentra presente desde la independencia hasta los días actuales.

En México, a su nacimiento a la vida independiente, la administración pública era reducida, pues únicamente contaba con cuatro secretarías de estado: Relaciones Exteriores e Interiores, de Guerra y Marina, de Justicia y Negocios Eclesiásticos y por último la de Hacienda.

Con las secretarías anteriormente señaladas se consideraban que eran las indispensables para garantizar la soberanía nacional y mantener la paz interior, administrar el sistema de fueros que existían en la época y adquirir los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos de la entonces incipiente burocracia, además de los ocasionados por el ejército.

Transcurridos treinta años de vida independiente, se creó la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio cuyo objetivo era restablecer la actividad económica y apoyar la colonización de las zonas despobladas del país, primordialmente en el norte.

Durante el período que abarca desde la consumación de la independencia en 1821, hasta la instauración de la república ocurrida en 1867, y con motivo de la guerra civil, la incipiente administración pública tuvo una situación de desorden.

Esta situación trajo como consecuencia múltiples cambios de personal en las pocas secretarías que existían, por ejemplo tenemos que en la Secretaría de Hacienda se dieron cambios de hasta 57 veces en la titularidad de la misma, en el período mencionado.

Benito Juárez, durante su gestión como Presidente intentó dar continuidad y estabilidad a la administración pública, sin embargo el intento de reestructura o reforma administrativa no fue posible llevarlo a cabo, debido a que el gobierno juarista tenía como principal problema el de enfrentar y solucionar la invasión extranjera que sufría el país.

Durante la época posterior el cambio o reforma administrativa los esfuerzos se dirigieron a dos aspectos que se consideraron de relevancia, siendo éstos la modernización técnica y el relativo a las comunicaciones, creándose en 1891, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, dependencia

encargada de crear la infraestructura que se requería para fomentar el desarrollo capitalista en el país.

Con la Constitución de 1917, se crean una serie de departamentos administrativos, dependientes del titular del Poder Ejecutivo, para la atención de ciertos asuntos específicos, como son en ese mismo año, el surgimiento de los departamentos de Contraloría; de Abastecimientos Generales; de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Generales; el Departamento de Estadística se crea en 1924 y en 1928 el de Presupuesto.

También fueron creados de 1932 a 1937, tres departamentos administrativos a los cuales se les asignó una función trascendente, como son el de Trabajo, el Agrario y el de Salud Pública, que con el paso del tiempo se transformaron en Secretarías de Estado.

Durante el período presidencial de Lázaro Cárdenas, para la aplicación del plan sexenal, requirió de reformar la administración pública que existía en ese momento, la cual se llevó a cabo varias veces durante su paso por la Presidencia de la República, creándose los departamentos administrativos Forestal y de Caza y Pesca, el de Asistencia Social Infantil, el de Asuntos Indígenas y por último el de Marina.

Durante los siguientes períodos presidenciales no se hicieron grandes reformas administrativas, como la realizada por Lázaro Cárdenas. Avila Camacho transformó el Departamento de Marina y él dio el rango de Secretaría de Estado, además de fusionar el Departamento de Asistencia con el de Salud Pública. Miguel Alemán en su gestión administrativa como Presidente creó tres secretarías: la de Recursos Hidráulicos, la de Bienes Nacionales y la de Inspección Administrativa.

Con Adolfo López Mateos aparecen la Secretaría de la Presidencia y el Departamento de Turismo, la Secretaría de Bienes Nacionales se convierte en la de Patrimonio Nacional y la división de la de Comunicaciones y Obras Públicas da lugar a la de Comunicaciones y Transportes y a la de Obra Pública.

En 1958, se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, absorbiendo las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional las funciones de programación, presupuestación y control de la Administración Pública, con el objeto de mejorar su eficiencia.

Con el inicio del período presidencial de José López Portillo, es cuando se empieza a aplicar realmente la única reforma administrativa como tal, considerando la trascendencia y la dimensión alcanzada en la totalidad de la Administración Pública, por haberse reformado la organización gubernamental, a efecto de darle la congruencia necesaria con el nivel de desarrollo alcanzado en ese entonces por el País.

La mencionada reforma administrativa originó la creación de cinco secretarías de Estado: la de Programación y Presupuesto; la de Patrimonio y Fomento Industrial; la de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Comercio, además de un departamento administrativo que fue el de Pesca.

En ese mismo período gubernamental se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública, al que consideramos como la aportación de mayor relevancia de la reforma administrativa implementada por concentrar y establecer de manera sistemática las atribuciones que le competen a cada una de las Secretarías de Estado que conformen el sector central de la

administración, estableciéndose al mismo tiempo una serie de disposiciones jurídicas tendientes a consolidar su organización.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, le dio competencia a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, respecto de las funciones de programación, presupuesto, contabilidad, estadística, evaluación y control, recibiendo el nombre de dependencia globalizadora, al asumir atribuciones que anteriormente tenía asignadas cuatro dependencias.

Se fortaleció asimismo, la función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tener atribuciones en materia de deuda Pública y se le allegaron funciones de vigilancia y control en materia de crédito interno y externo que le fuera otorgado al país para financiar el desarrollo nacional.

El ordenamiento jurídico antes mencionado, permitió la simplificación de la estructura administrativa, además de especificar de manera clara y directa la competencia de cada una de las Secretarías de Estado, regulando a la vez funciones de una gran relevancia, con la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, reformando y adicionando también la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La multicitada Ley Orgánica estableció asimismo que únicamente por acuerdo del Ejecutivo Federal, era posible la creación de entidades paraestatales.

Para concluir este pequeño resumen referente a la transformación que ha sufrido la administración pública, diremos que ello se debe primordialmente a las condiciones que imperan en ciertos momentos, es decir, los distintos gobiernos han intentado adecuar la administración pública a la realidad que les tocó vivir, fijándose metas y objetivos para tratar de mejorar, modernizar y

hacer eficientes las estructuras y funciones de la administración, lo cual redundaría en un beneficio a la sociedad, porque con ello la capacidad de respuesta a los problemas sería mucho más rápida y eficaz.²⁵

²⁵ Solyano Rodríguez, Raúl. El Proyecto Neoliberal, el Futuro del Estado y la Administración Pública. PP. 107-146. En: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (Jul-Sep. 1989)

III.2. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde al 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. (Derogada);
- 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 crédito;
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades 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 compete 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 policía fiscal de la Federación;
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;
- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal.²⁶

De las funciones mencionadas, una de las más representativa de esa Secretaría, sea la de recaudar y concentrar los recursos necesarios para el cumplimiento de los programas y actividades gubernamentales.

²⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El fundamento constitucional de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo encontramos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política que a la letra dice:

"31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".²⁷

El artículo 73, fracción VII, establece:

"73.- El Congreso tiene la facultad:

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Por otra parte el artículo 74, fracción IV señala:

"74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.²⁸

Lo establecido por la Constitución lo logra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que son la fuente de ingresos de la Federación.

Los conceptos anteriores se encuentran definidos en el Código Fiscal de la Federación.

En relación a los impuestos el artículo 2, fracción I, señala: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica de hecho

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Idem.

prevista por la misma, y que son distintas de las señaladas en la fracción II (Aportaciones de seguridad social), III (Contribuciones de mejoras) y IV (Derechos) de este artículo.

La fracción IV del mismo artículo define: "Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, excepto cuando se prestan por un organismo descentralizado u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trata de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la Ley Federal de Derechos."

También son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos desconcentrados por prestar servicios exclusivos del Estado.

El artículo 3 del ordenamiento legal en comento, define lo que son los aprovechamientos y productos y dice lo siguiente:

"Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".²⁹

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado".³⁰

La recaudación y la fiscalización son las atribuciones principales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera de ellas, la recaudación, la podemos definir como el conjunto de actividades que le

²⁹ Código Fiscal de la Federación

³⁰ Código Fiscal de la Federación

permite a la Federación reunir y concentrar los recursos necesarios para su funcionamiento, ya que toda la actividad gubernamental, requiere de recursos económicos, es decir, que para el cumplimiento de las metas y objetivos que se plantea el Gobierno, requiere de un soporte monetario y éstos se consiguen a través de los impuestos, derechos, etc., que tienen que ser cobrados a los particulares.

La segunda función, la de fiscalización, se considera como la vigilancia que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los particulares para que éstos cumplan con la carga impositiva que les impone la ley de la materia, la lleva a cabo a través de la práctica de auditorías a personas físicas y morales, con el objetivo de garantizar la recaudación voluntaria o forzosa de los impuestos.

Podemos decir, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza funciones de vital importancia para el país, ya que si las leyes impositivas no fueran aplicadas o no se cumplieran por los particulares, el gobierno federal tendría una falta de recursos económicos que le impediría dar cumplimiento a sus planes y programas.

Para cumplir con su objetivo, la Secretaría de Hacienda se vale de dos elementos, el primero de ellos consiste en la captación de recursos, mediante la recaudación de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y la obtención de recursos complementarios a través de la constitución de créditos internos y externos. El segundo elemento es la aplicación de recursos para inducir las actividades de los sectores privado y social, que logra a través del ejercicio del gasto público en ciertas áreas económicas.

El Plan Nacional de Desarrollo fija el marco en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe desarrollar su planeación, complementada

con los planes y programas estratégicos, y considerando o buscando la situación político-económica que se tenga en el momento, diseñando las estrategias que le permitan obtener los recursos económicos que requiere el cumplimiento del Plan mencionado.

El Sector Paraestatal de la Administración Pública se ha convertido en una importante fuente de ingresos del Gobierno, motivo por el que el Ejecutivo Federal en 1983, estableció que la S.H. y C.P., fuera la encargada de coordinar y dirigir la política de precios y tarifas de los productos y/o servicios prestados por la Administración a través de las Entidades que constituyen a dicho sector.

Por otra parte la S.H. y C.P., es la encargada de controlar y vigilar la erogación del Gobierno Federal, es decir, tiene a su cargo también controlar el ejercicio del gasto público, a través de la reintegración de ciertas áreas que tenía la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

El control del ejercicio del gasto público, es una función en extremo importante, por ser un instrumento fundamental de política económica, al ser utilizado para lograr una mejor distribución del ingreso.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la S.H. y C.P., también tiene a su cargo todo lo relativo a la deuda pública, por ser ingresos adicionales distintos a los ya descritos, que contrata el Gobierno Federal con instituciones internas o externas, para complementar y financiar el gasto público.

Para concluir, mencionamos que la tantas veces referida Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene bajo su competencia la política de estímulos fiscales, que como su nombre lo dice, sirve para estimular cierto tipo de actividades económicas, al exentar del pago del impuesto a personas

físicas y morales cuya actividad es favorecida, para procurar su capitalización, con vistas a extender sus beneficios a la sociedad e incluso proteger a sectores poblacionales debilitados, por los vaivenes que sufre la economía del país, tal es el caso de prestaciones con base en el salario mínimo, cuando no exceda de los límites señalados por la Legislación, indemnizaciones por riesgos o enfermedades, ingresos de ejidatarios y comuneros, los impuestos trasladados en términos de la ley, etc.

III.3. LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estado inmersa en una constante modificación o transformación administrativa. En ocasiones su competencia ha sido importante y en otras algunas de sus atribuciones han sido transferidas a otras dependencias, además de los cambios que hacia el interior de la misma Secretaría se han venido dando. Sin embargo en el presente trabajo, tenemos únicamente las mas recientes.

Empezaremos con el período Presidencial de Luis Echeverría Alvarez, el cual el programa o reforma administrativa dejó como objetivo principal, el de llevar a cabo un proceso permanente de revisión y ordenamiento de estructuras, sistemas y procedimientos de la totalidad de la administración pública, con la finalidad de mejorar la eficiencia de los órganos administrativos y cumplir de manera destacada el desarrollo económico y social del país.

Uno de los objetivos básicos que se planteó en esta reforma administrativa, fue el de reducir la concentración excesiva de trámites y decisiones que se realizaban y tomaban en la capital del país, utilizando para lograr lo anterior la desconcentración administrativa del gobierno y en nuestro caso concreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con ello se buscaba que las oficinas ya establecidas o con las de nueva creación y con la estructura adecuada, en los estados o regionalmente se administrarían y resolverían ciertos asuntos en el lugar donde se originaban.

En este proceso la S.H. y C.P., desconcentró geográfica y funcionalmente atribuciones y la realización de ciertas operaciones, utilizando para ello los llamados convenios de coordinación fiscal que con los estados se estableció,

por otra parte oficinas regionales, complementando dichas acciones con aspectos dinámicos y flexibles en su operación.

La desconcentración administrativa se viene llevando a cabo en la Subsecretaría de Ingresos de la S.H. y C.P., podríamos decir, que permanentemente, en la que la estructura administrativa determinada eminentemente por el tipo de impuesto, paso a una estructura administrativa operativa y funcional.

Ejemplo de lo anterior, es el que la Subsecretaría de Ingresos en 1961, tenía una estructura organizacionalmente impositiva, es decir, identificada por tipo de impuesto y de acuerdo a la función, así tenemos que existían las unidades administrativas del Impuesto Sobre la Renta; Ingresos Mercantiles e Impuestos Interiores y se tenían también con las unidades de Auditoría Fiscal Federal, Registro Federal de Automóviles, Aduanas y las Oficinas Federales de Hacienda.

Fueron varios los elementos que motivaron la desconcentración administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, entre las que podríamos contar: principalmente la complejidad del sistema tributario mexicano, derivado de las deficiencias que los mecanismos de información, dificultad en los trámites administrativos, insuficiencia y deficiencias en los medios de control y fiscalización que se ejercía sobre los obligados a pagar impuestos y la ya mencionada estructura identificada con el tipo de impuesto.

Estas circunstancias originaron que las unidades administrativas centrales se dedicaran a tomar decisiones y a realizar una serie de trámites poco relevantes, limitando con ello los aspectos de planificación, dirección y control de las actividades y programas que se pretendía implementar por la S.H. y C.P., creándose una costosa confusión en la definición de las prioridades que planteaban sus cometidos, pues su faceta ejecutora, y

captadora, por ejemplo, demandaba el encausamiento casi total de los esfuerzos institucionales., en detrimento de las demás funciones encomendadas, que se veían minimizadas en su atención y por lo tanto, con serias limitaciones para procurar la evolución de las estructuras y programas de acuerdo a las cambiantes circunstancias sociales.

III.4 LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS.

III.4.1. ANTECEDENTES.

Las primeras acciones realizadas por la Subsecretaría de Ingresos que son motivo de desconcentración administrativa, las encontramos en las unidades de recaudación y en la de registro y control de causantes durante el año de 1961 en las Oficinas Federales de Hacienda.

Las oficinas federales estaban organizadas en oficinas principales, subalternas, agencias directas y agencias subalternas.

En 1965 se creó la Dirección General de Registro Federal de Causantes, con ella se establecieron las bases para el registro y control de causantes de impuestos federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1972 creó, mediante decreto del 11 de febrero de 1972 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1972, la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa, con el objetivo de desarrollar, previo análisis de la problemática de la Subsecretaría de Ingresos, los programas tendientes a reformar administrativamente dicha Subsecretaría y dar paso a la desconcentración de sus funciones.³¹

Por decreto del 13 de junio de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de ese año, se establece la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y 11 Administraciones Fiscales Regionales.³²

³¹ Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 1972.

³² Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1973.

La Comisión de Administración Fiscal Regional se componía por su Presidente, que era el Subsecretario de Ingresos, una Vicepresidencia, asignada al Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como Vocales los Directores Generales de la Subsecretaría de Ingresos.

Las funciones de la Comisión tenía como atribuciones principales la conducción y control de la desconcentración, así como la de establecer y coordinar la comunicación y consulta con los gobiernos estatales, con los entonces territorios, municipios, el Distrito Federal y por otra parte, evaluaba los resultados del funcionamiento de las Administraciones Fiscales Regionales.

La Dirección General de Administración Fiscal Regional de la Comisión, se integraba por un Director General y cuatro Subdirecciones, era la encargada de operar y aplicar los programas de desconcentración de conformidad con los lineamientos y políticas que establecía la propia Comisión.

Así tenemos que algunos de los objetivos de la Dirección General de Administración Fiscal Regional, era la de mantener actualizado tanto el Registro Federal de Causantes, como el de retenedores; la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones de los causantes y de los retenedores; la realización de estudios y programas de trabajo con las tesorerías estatales y del Distrito Federal y por último, la dirección y supervisión de las Administraciones Fiscales Regionales.

La estructura de las Administraciones Fiscales Regionales es la siguiente:

Las principales funciones de las Administraciones Fiscales Regionales eran:

- La exención del pago del impuesto al ingreso global de las empresas.
- La deducción de donativos.

- La dispensa de la garantía del interés fiscal.
- La prórroga para la presentación de las declaraciones impositivas.
- El pago en parcialidades del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.
- Orientar a los causantes:
 - En materia del impuesto sobre la renta.
 - En relación al impuesto sobre ingresos mercantiles.
 - En participación de utilidades.

Además de lo anterior, tenían competencia para:

- Verificar el pago de impuestos de acuerdo con lo que establecían los oficios resolutivos de bases especiales de tributación.
- Recibir y tramitar las solicitudes de autorización para presentar los estados financieros para efectos fiscales, dictaminados por contadores públicos con domicilio ubicado en la jurisdicción territorial de las Administraciones Fiscales Regionales.

III.4.2. LAS ADMINISTRACIONES FISCALES REGIONALES.

La desconcentración administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, inició en 1973, con la creación de las Administraciones Fiscales Regionales, en las nueve principales ciudades del país, además como era natural en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Como ya mencionamos, uno de los objetivos de la desconcentración de esta Subsecretaría, era la de disminuir los trámites y las demás decisiones que se realizaban exclusivamente en las unidades administrativas ubicadas en la capital del país.

Por lo anterior le fueron transferidas a las Administraciones Fiscales Regionales atribuciones que originalmente tenían asignadas las Direcciones Generales de Impuesto Sobre la Renta; Ingresos Mercantiles, Impuestos Interiores y Auditoría Fiscal Federal.

La primera Administración Fiscal Regional fue la Noroeste, que inició operaciones en 1973, abarcando los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

En 1974 le siguieron las Administraciones Fiscales de Occidente, Centro, Peninsular y la Noroeste.³³

La de Occidente incluía los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco, Nayarit, teniendo su sede en Guadalajara.

La del Centro, con sede en Celaya, abarcaba los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

La Peninsular con sede en Campeche, Camp., operaba para los Estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

La Noroeste con sede en Ciudad Obregón, integrada por los Estados de Baja California Norte y Sur, Sinaloa y Sonora.

En 1975, se crean seis Administraciones Fiscales Regionales más, siendo los del Sureste, Golfo Centro, Norte Centro, Hidalgo México y la Metropolitana.³⁴

La Administración del Sureste con sede en Oaxaca, abarcaba el Estado del mismo nombre y Chiapas.

³³ Diario Oficial de la Federación.

³⁴ Diario Oficial de la Federación.

La del Golfo-Centro con sede en Puebla, incluía ese Estado, Veracruz, y Tlaxcala.

La del Norte-Centro con sede en Jalisco, integraba a Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

En la del Pacífico-Centro, con sede en Cuernavaca, con circunscripción en los estados de Guerrero y Morelos.

La Hidalgo-México con sede en Tlalnepantla, abarca a los estados de México e Hidalgo.

La metropolitana con sede en el Distrito Federal, con el mismo ámbito territorial.

Así mismo, el mal control en 1975, se reestructura creándose la Dirección de Política de Ingresos, a la que quedaron adscritas la Dirección General de Programación y Descentralización Administrativa.³⁵

Se creó también la Dirección de Administración Fiscal Central, dependiente de ella las Direcciones Generales del Impuesto Sobre la Renta; Ingresos Mercantiles e Impuestos Interiores.

Subsistiendo sin modificación alguna las Direcciones Generales de Administración Fiscal Regional; Difusión Fiscal; Auditoría Fiscal Federal y las Oficinas Federales de Hacienda.

³⁵ Diario Oficial de la Federación.

Dicha reestructuración fue un intento serio de cambiar la estructura orgánica de la Subsecretaría de Ingresos, identificada con el tipo de impuesto a una estructura funcional.

III.4.3. PROCESO DE DESCONCENTRACION DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS.

Las Oficinas Federales de Hacienda pasan a quedar adscritas en 1997, a las Administraciones Fiscales Regionales, asimismo las oficinas subalternas y agencias.³⁶

En ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se le otorgan facultades a las Administraciones Fiscales Regionales para dirigir y supervisar administrativamente a las Oficinas Federales de Hacienda, ubicadas en la circunscripción territorial que correspondía a cada Administración.³⁷

La Subsecretaría de Ingresos queda así integrada por las siguientes Direcciones Generales:

- De Política de Ingresos,
- De Coordinación de Recursos y Estudios Fiscales,
- De Administración Fiscal Central,
- De Administración Fiscal Regional,
- De Informática de Ingresos.

A la Dirección General de Política de Ingresos, le corresponde formular la política de ingresos de la Federación, enlazando sus objetivos con la política económica y social del país.

³⁶ Diario Oficial de la Federación.

³⁷ Diario Oficial de la Federación

La Dirección General de Coordinación de Recursos y Estudios Fiscales, tiene a su cargo proponer la política de coordinación con los Estados, en materia de impuestos federales.

La Dirección General de Difusión Fiscal, es la encargada de orientar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.

La Dirección General de Administración Fiscal Central, asume la atribución de planeación de la Administración Fiscal de las unidades administrativas dependientes e la Subsecretaría, Administraciones Fiscales Regionales, de los Estados coordinados en los que se les delegó facultades y la evaluación de los planes realizados.

La Dirección General de Administración Fiscal Regional, tiene como función la programación de las actividades de las Administraciones Regionales en relación con las facultades de las unidades centrales.

A la Dirección General de Informática de Ingresos le corresponde la formulación de las políticas informáticas.

Esta reorganización impacto en la Subsecretaría de Ingresos seriamente ya que una de sus principales funciones, que era la de fiscalización, fue transferida, creándose por lo consiguiente las Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal, que eran necesarias para dejar de realizar dicha función las Administraciones Fiscales Regionales.

Es así como la transformación de la estructura de la Subsecretaría de Ingresos avanza en su organización funcional, al delegar en la Dirección General de Administración Fiscal Central, como ya se mencionó, las actividades de la Administración Fiscal de las unidades de la Subsecretaría de Ingresos y de las Administraciones Fiscales Regionales.

Por otra parte, la función administrativa se integró a una sola unidad, la Coordinación General de Administración, con la finalidad de apoyar los planes y programas encaminados a incrementar la recaudación fiscal.

Dentro de este contexto de reorganización, en diciembre de 1977 se lleva a cabo la desaparición de la Dirección General de Difusión Fiscal.

La reestructuración de esta Subsecretaría continua en 1978, creándose la Coordinación General de Operación, con el objeto de implementar el Modelo Integral de Recaudación.

La función de dicha coordinación fue la de coordinar las políticas de operación, diseñada por las Direcciones Generales Centrales, ya que estos eran los órganos normativos en materia fiscal, y los encargados de instrumentar y operar esas políticas eran naturalmente las Administraciones Fiscales Regionales.

La Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, pasa a ser una unidad de la Subsecretaría de Ingresos, por considerar que la función de fiscalización, era un instrumento importante para lograr incrementar la recaudación, además de que permitió una adecuada coordinación entre la función recaudadora y la vigilancia del cumplimiento en el complemento del pago de impuestos.

Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1979, se continua con la reestructuración funcional de la Subsecretaría de Ingresos, en el que la función de planeación de las Administraciones Fiscales Regionales pasa a formar parte de las atribuciones de las Direcciones Generales de Recaudación, Fiscalización y

técnica, además del diseño de los sistemas de recaudación de ingresos de las Oficinas Federales de Hacienda.³⁸

Lo anterior, permitió establecer una estrecha coordinación entre las áreas centrales de la Subsecretaría y las unidades operativas regionales, las primeras en cuanto a sus funciones normativas y las regionales y locales en la aplicación de las normas y políticas emitidas.

La nueva estructura también contemplaba las Coordinaciones Generales, precisamente de coordinación con los estados y la de operación Regional y Administrativa. La primera de ellas tenía a su cargo la de establecer y mantener las relaciones con las autoridades fiscales, tanto estatales como municipales.

La segunda de las coordinaciones, desempeñaba la función de auxiliar y apoyar al Subsecretario de Ingresos en la relación con las Administraciones Fiscales Regionales, es decir, era el enlace operativo con esas unidades, además de vigilar el adecuado cumplimiento de los programas y las instrucciones, cuyo cumplimiento les fuera encomendado.

Por otra parte, la Coordinación General de Operación Regional y Administrativa, también coordinaba las relaciones con los sistemas administrativos de las unidades de la Subsecretaría de Ingresos y de las Administraciones Fiscales Regionales, determinando los mecanismos de organización y control interno más apropiados para el funcionamiento de esas áreas, por lo que realizaba auditorías operacionales, con la finalidad de detectar fallas funcionales, proponiendo en su caso las medidas correctivas que estimara convenientes.

³⁸ Diano Oficial de la Federación.

La presencia de la autoridad fiscal, es notoria ya que en 1980, al consolidarse el funcionamiento de las Administraciones Fiscales Regionales, que en un principio se establecieron y que se complementaron con el establecimiento de unidades administrativas locales en otras ciudades del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público previendo acertadamente el incremento y distribución de los contribuyentes, decide de nueva cuenta reestructurar la Subsecretaría de Ingresos.

La reestructuración consistió en la creación de nuevas unidades, como son las Administraciones Fiscales Federales y la transformación en Coordinaciones de Administración Fiscal, las hasta entonces Administraciones Fiscales Regionales.

Esta fase de desconcentración administrativa de la Subsecretaría de Ingresos tiene como finalidad crear en cada uno de los estados una Administración Fiscal Federal y así cubrir la totalidad del territorio nacional, buscando en todo momento que eso no repercutiera en una dispersión del esfuerzo que se estaba realizando.

La sede de las Administraciones Fiscales Federales, se ubicó principalmente en la capital de cada estado, considerando que es en la que se encuentra establecida la mayor población, teniendo oficinas en otras localidades de los estados.

Las Administraciones Fiscales Federales se les asignarán las siguientes funciones:

En materia de recaudaciones:

- Llevar y mantener actualizado el Registro Federal de Contribuyentes en lo relativo a la circunscripción territorial, así como ordenar y practicar visitas de verificación del cumplimiento de obligaciones en esta materia y suministrar a la Dirección General de Recaudación, los datos e informes necesarios para integrar el Registro Federal de Contribuyentes relativo a todo el país.
- Recaudar, directamente o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos y productos federales, con excepción a los impuestos al comercio exterior. Y derechos por servicios aduaneros y aprovechamientos en materia de importación y exportación.
- Concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos recaudados.
- Recibir de los particulares las declaraciones, avisos, manifestaciones y demás documentación a que obliguen las disposiciones fiscales y que conforme a las mismas, no deban presentarse ante otras autoridades.
- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, inclusive las fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar créditos fiscales a cargo de terceros; y enajenar fuera de remate bienes embargados de fácil descomposición o deterioro.

En materia de Fiscalización:

- Dirigir a los auditores, inspectores, verificadores, notificadores y ejecutores que le sean adscritos.
- Ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones y verificaciones, así como realizar los demás 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, derechos, contribuciones de mejoras, aprovechamientos y sus accesorios de carácter federal y ejercer estas mismas facultades para cerciorarse del cumplimiento de las disposiciones sobre el control de cambios.

- Revisar las declaraciones de los contribuyentes y responsables solidarios y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales.
- Informar a la Dirección General de Auditoría y Revisión Fiscal de las irregularidades cometidas por contadores públicos al formular dictámenes sobre los estados financieros relacionados con las declaraciones de los contribuyentes de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones.

En materia de Servicios de Asistencia a Contribuyentes:

- Dictar las resoluciones que correspondan en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
- Resolver los recursos administrativos de su competencia.
- Orientar a los contribuyentes respecto al cumplimiento de las disposiciones fiscales, al calendario de aplicación de las mismas y a los procedimientos y formas para su debida observancia, en la materia de su competencia.

Esta estructura de las Administraciones Fiscales Federales, reduce el personal dedicado a tareas administrativas y la de la relevancia e importancia a las funciones netamente fiscales.

Con ello la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene una estructura desconcentrada en cuanto a la administración fiscal, al adquirir las Administraciones Fiscales Federales, con las funciones operativas que le son atribuidas, la capacidad de respuesta necesaria para

resolver los problemas o asuntos que plantean los contribuyentes, evitando así que éstos acudan a las oficinas centrales ubicadas en la capital en busca de soluciones.

Así mismo, en esta estructura, las funciones de las Coordinaciones de Administración Fiscal tienen como finalidad el de desarrollar una adecuada programación y supervisión regional, integrada a nivel nacional.

Las principales funciones de las Coordinaciones de Administración Fiscal son las siguientes:

- De Dirección y coordinación de las Administraciones Fiscales Federales.
- La de programación operativa de las Administraciones Fiscales Federales.
- De supervisión y respaldo técnico a las Administraciones Fiscales Federales.
- Son el centro regional de informática
- Dar los servicios administrativos necesarios a las Administraciones Fiscales Federales.

Estas Coordinaciones estructuralmente se encuentran ubicadas en un nivel intermedio entre las oficinas centrales y las locales, concentrando la información regional que transmitida a las unidades centrales, proporciona una mejor toma de decisiones.

Para lograr una mejor distribución de las circunscripciones territoriales del país, en 1989 se crean las Coordinaciones de Administración Fiscal Sur, con sede en Oaxaca; la del Centro-Sur pasa a ser la del Centro, la Golfo-

Peninsular cambia a Golfo-Pacífico, quedando 8 coordinaciones en lugar de las 7 que existían.³⁹

Las Coordinaciones de Administración Fiscal son sustituidas en 1993⁴⁰, por las Administraciones Regionales, dejando de ser unidades por región sino que pasan a ser una de ellas por función sustantiva, así tenemos que existen 8 administraciones regionales de:

- Recaudación,
- Auditoría Fiscal,
- Jurídico de Ingresos,
- Aduanas.

Este fenómeno de reestructuración se da también a nivel local, al crearse las Administraciones Locales por función, en cada uno de los Estados.

Es conveniente mencionar también, que desaparecen las Oficinas Federales de Hacienda, al aprovechar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la infraestructura del Servicio Postal Mexicano y de las Instituciones Bancarias para la presentación, en el primer caso de las declaraciones fiscales y para el pago del impuesto respectivo en el segundo caso. Aprovechando, con ello una infraestructura idónea de captación, que a la fecha facilita el cumplimiento de las obligaciones fiscales del particular y otorga a la autoridad una mayor presencia receptora en todo el territorio nacional, sin la necesidad de los gastos adicionales que implicaban las extintas Oficinas Federales de Hacienda mencionadas, al realizar esta actividad.

³⁹ Diario Oficial de la Federación.

⁴⁰ Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO CUARTO

EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

(CASO PRACTICO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA)

IV.1. ANTECEDENTES.

Como hemos podido observar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subsecretaría de Ingresos, es la área administrativa encargada de normar, operar y supervisar la recaudación de los ingresos del gobierno federal, para financiar el gasto público. Esta Subsecretaría es el antecedente del Sistema de Administración Tributaria. Su organización se encuentra sustentada en dos vertientes.

La primera de ellas comprende el aspecto normativo a cargo de las áreas centrales, es decir, esta materia se encuentra centralizada cuya importancia radica en darle uniformidad a todo el país, que son las que operan dicho proceso.

El aspecto normativo de las áreas centrales, comprende la planeación, el diseño de las políticas de ingresos así como la coordinación del gobierno federal, con los estatales en la materia fiscal.

La segunda de las vertientes sustantivas y de apoyo se relaciona con el proceso integral de recaudación, es decir, son las responsables de llevar a cabo lo que establecen las áreas centrales normativas.

Las unidades administrativas centrales son las siguientes:

- La Dirección General de Política de Ingresos, que tiene como funciones principales la de elaborar e integrar la política de ingresos, la aduanera, la fiscal, la de productos, aprovechamientos, precios y tarifas del sector público, además de la de estímulos fiscales.
- La Dirección General de Coordinación de Entidades Federativas, que tiene bajo su responsabilidad la elaboración de la política de coordinación fiscal, entre el gobierno federal, los estados y municipios, tomando como marco de referencia la política hacendaria, económica y social del país.

Las áreas sustantivas que operan el sistema recaudatorio federal son:

- La Administración General de Recaudación, es responsable de fijar la política y programas de recaudación de impuestos, aprovechamientos, sus accesorios y productos, así como el otorgamiento de estímulos fiscales, autorizar el pago en parcialidades de los impuestos emitidos, entre otras.
- La Administración General de Auditoría Fiscal Federal, tiene como competencia la elaboración del plan general de fiscalización, el programa de revisión de declaraciones y de los dictámenes de visitas domiciliarias, de auditoría, de inspección, de vigilancia y del reconocimiento aduanero.
- La Administración General Jurídica de Ingresos, tiene como funciones la de establecer la política y programa relacionado con la operación, otorgamiento de franquicias y exenciones de importaciones y exportaciones temporales, además de las materias arancelarias de consulta, autorizaciones y prórrogas, el cobro correcto de créditos fiscales; en cuanto al aspecto litigioso es la responsable del área contenciosa fiscal, de la penal y de la asistencia y sindicatura a contribuyentes.

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

- Por último tenemos a la Administración General de Aduanas, que elabora el programa aduanero, prevenir delitos fiscales y proporcionar el apoyo necesario a las otras áreas fiscales en el ejercicio de sus facultades de inspección, supervisión y vigilancia, aspectos principales, interviniendo también en la política y programas de Agentes y Apoderados Aduanales.

IV.2. OBJETO.

Como ya lo hemos venido mencionando a lo largo del presente trabajo, la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene un proceso histórico de desconcentración administrativa, que ha venido desarrollando desde hace aproximadamente 25 años, siendo las etapas más importantes las siguientes:

- La creación en 1973 de las 11 Administraciones Fiscales regionales.
- El cambio o transformación de las anteriormente mencionadas Administraciones Fiscales Regionales en las llamadas Coordinaciones de Administración Fiscal y la creación simultánea de las Administraciones Fiscales Federales en 1988.
- La sustitución en 1993, de las Coordinaciones de Administración Fiscal por las Administraciones Regionales por área funcional y las Administraciones Locales por las Administraciones Fiscales Federales con la característica ya mencionada.

El proceso de desconcentración administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, ha coincidido con etapas críticas que se han venido dando en la vida del país, no siendo esta última la excepción, obligando al gobierno también a tomar el camino del cambio, es decir, de la de retomarse lo que concluye la reorganización administrativa.

Consecuencia de lo anterior, es el que algunas actividades que desempeñaba el gobierno por considerarlas exclusivas, se han venido transfiriendo al ámbito económico de los particulares, lo que generó de una manera necesaria la modernización o adecuación de la administración pública a esta situación.

La modernización de la administración pública se encuentra enmarcado por la privatización de ciertas funciones económicas, que desarrollaba el gobierno, lo mismo que la transferencia a los particulares de varios de los servicios que prestaba.

Es en este contexto en donde se da la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el actual Servicio de Administración Tributaria.

IV.3. ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA.

El decreto que, entre otras, contiene la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995.

La Ley que regula este organismo, le da el carácter de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además es considerado como autoridad fiscal, con la competencia que le otorga la misma ley.

En su artículo segundo, la ley en comento, establece como objetivo del Servicio de Administración Tributaria lo siguiente:

"Artículo 2º. El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado, consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación."⁴¹

La Ley también le otorga para la consecución de su objetivo lo siguiente:

- Autonomía presupuestal, de gestión y técnica, además de la elaboración del dictamen de sus resoluciones.
- Patrimonio constituido por los siguientes recursos.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación de 15 de diciembre de 1995.

Bienes muebles e inmuebles, recursos financieros, que no es otra cosa sino la infraestructura con la que contaba la Subsecretaría de Ingresos.

Fondos y Fideicomisos que se constituyan o en los que sea representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos que obtenga por la participación de los servicios y gastos de ejecución.

Las asignaciones que establezca el presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, los recursos indicados, no son la totalidad de los que recibe, sino que también se le asignan otros adicionales que destina a los siguientes:

- Para la mejoría de la infraestructura y los servicios de atención a los contribuyentes
- Automatizar y modernizar sus procesos.
- Investigar e integrar nuevas tecnologías para apoyar las funciones de recaudación, fiscalización y aduanas.
- Instrumentar el Servicio Fiscal de Carrera y las prestaciones que de éste se deriven.

Los mencionados recursos adicionales, se asignarán como estímulo a los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio servicio, considerando en todo momento los factores que determinan la evolución de la recaudación,

ya que éstos son independientes de la acción o influencia del Servicio de Administración Tributaria.

La Junta de Gobierno, en su última sesión ordinaria determinará los montos, calendarización y el programa al que se encauzarán el ejercicio siguiente, es decir, la Junta determinará el destino final de los recursos adicionales, con las limitaciones ya mencionadas.

En caso de que los recursos programados no sean utilizados, el Servicio de Administración Tributaria, constituirá una reserva, con esos recursos no ejercidos, siempre y cuando no excedan del 25% del total de los recursos asignados durante el ejercicio anterior.

Lo anterior es con la finalidad de garantizar la continuidad de los programas aprobados, por lo que no deben ser utilizados para pagos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otra parte, la Tesorería de la Federación prestará al Servicio de Administración Tributaria la orientación y apoyo que requiere, por ejemplo, en la devolución a los contribuyentes de los saldos que tienen a favor, la Tesorería hace las previsiones de recursos de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, los plazos y condiciones que regulan dichas devoluciones.

Haciendo referencia nuevamente al Maestro Miguel Acosta Romero, respecto de la desconcentración regional, al que nos dice que ésta se caracteriza, en que además de existir una delegación de facultades a órganos interiores jerárquicamente, estos se distribuyen en el territorio nacional, abarcando una superficie determinada del mismo.

Con la creación del Servicio de Administración Tributaria, vemos reflejada la tesis doctrinaria indicada y que atinadamente describe el maestro Acosta Romero, ya que dicho Servicio cuenta con oficinas en la Ciudad de México, en todas y cada una de las capitales de las Entidades Federativas y en las fronteras del país, que es lo que viene a ser la desconcentración regional, que lleva aparejada la relativa a la operación y a la toma de decisiones.

CONCLUSIONES.

1. La actividad de los poderes del Estado mexicano en comento, en específico del Poder Ejecutivo tienen su origen y fundamento en la Ley, empezando por la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de otras leyes como es la del Servicio de Administración Tributaria, contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995 y por la regulación normativa de carácter administrativo, sintetizándose dicha actividad en el Plan Nacional de Desarrollo, que define las acciones concretas a seguir por parte de la Administración Pública.
2. Todo trabajo intelectual, requiere de herramientas fundamentales que constituyen su marco teórico, integrado con los conceptos ya elaborados por quienes nos precedieron en la materia de estudio, recogiendo la experiencia que la cotidianeidad nos proporciona. Conceptos que se someten a prueba, aplicándolos a la realidad, para analizarla y confirmarse en ella o bien, reformularse cuando no se adecua a la misma. Tal es el caso de los conceptos Administración Pública; Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una de las dependencias de la Administración Pública Federal, que históricamente más ha ensayado nuevas formas de organización administrativa, atendiendo a los acelerados cambios económicos y sociales del país, buscando incrementar su eficiencia como recaudador y distribuidor de recursos.

La desconcentración administrativa en el caso de la S.H. y C.P., ha sido la figura organizativa más utilizada, en virtud de que la delegación de

funciones y facultades a las unidades administrativas creadas (oficinas federales de hacienda y administraciones locales, entre otras) ha permitido la actividad recaudadora y fiscalizadora en todo el territorio nacional.

El avance de la tecnología, así como los cambios que observa la sociedad mexicana moderna, exigen la adecuación de las instituciones públicas a ellos; sus formas de organización y actualización técnica no deben rezagarse, so pena de tornarse obsoletos para atender las demandas que son de su competencia. Esto explica las frecuentes reorganizaciones y redefinición de procedimientos que vive la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siendo, todavía cuestionables los resultados obtenidos.

El servicio de administración tributaria no constituye un ejemplo típico de desconcentración administrativa, ya que observa algunas de las características propias de los organismos públicos descentralizados, como son autonomía técnica, personalidad jurídica propia y una cierta autonomía presupuestal, de tal suerte que podríamos estar ante una nueva forma de organización administrativa todavía no reconocida en la Administración Pública Federal.

3. A pesar de que las teorías administrativas han tratado de explicar con claridad las formas de organización de la administración pública, nos encontramos que la complejidad de la vida social, hace necesario intentar reformular dichas formas de organización, al ser superadas por la realidad.
4. La administración pública para cumplir con el cometido que tiene encomendado, como es el de proporcionar satisfactores a la sociedad

requiere de una estructura, que acerque tanto al gobernante como al gobernado a fin de cubrir necesidades.

5. La S.H. y C.P. forma parte de la Administración Pública, junto con el Servicio de Administración Tributaria, teniendo este último como objetivo el de recaudar los ingresos que requiere el estado para sostener su funcionamiento y cumplir con sus objetivos, como son entre otros: defender la soberanía y promover la actividad económica a efecto de elevar el nivel de vida de los individuos.

6. La separación de la función recaudatoria del Estado, que se encontraba a cargo orgánicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que ahora tiene el Servicio de Administración Tributaria, es de una gran relevancia para la Administración Pública, al actualizarse y definirse, con su creación, claramente la voluntad del Estado al acercar la toma de decisiones y solución de problemas al gobernado, acrecentando así, su capacidad de respuesta al otorgarle a dicho servicio un amplio margen de maniobra y autonomía en su funcionamiento.

BIBLIOGRAFIA.

1. - ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1979
2. - BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. 3a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1979
3. - BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México 1981.
4. - BOURJOL, MARICE. Droit Administratif. Tomo I. París, 1972.
5. - FLORES ZAVALA, ERNESTO. Finanzas Públicas Mexicanas. 18a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1977.
6. - SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo Tomo I. 12a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1977.
7. - MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. Derecho Administrativo 1er. y 2o cursos. 3a. Edición. Oxford University Press. Editorial Harla. Porrúa S.A. México 1985
8. - GUERRERO, OMAR. Introducción a la Administración Pública. Escuela. Editorial Harla. México, 1985.
9. - WALDO, DWIGHT. La Administración Pública del cambio Social. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid 1974.
- 10.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 25a Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.

- 11.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. Descentralización en Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. 1a. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.
- 12.- MARTIN MATEO, RAMON. Manual de Derecho Administrativo. 4a. Edición Editorial Comercial Malvar. Madrid 1979.
- 13.- FAYA VIESCA, JACINTO. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A., México, 1979.
- 14.- OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.
- 15.- GORDILLO, AGUSTIN. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Macchi. Buenos Aires, 1977.
- 16.- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. Curso de Derecho Administrativo, Vol. I, 4a. Edición. Editorial Tecnos. Madrid 1979.
- 17.- SAYAGES LASO, ENRIQUE. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, 4a. Edición, Sin pie de imprenta. Montevideo 1974.
- 18.- TOURAINE, ALAIN. El regreso del Actor. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1987.
- 19.- SOLYANO RODRIGUEZ, RAUL. El proyecto neoliberal, el futuro del Estado y la Administración Pública. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Jul.-Sep. 1989.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compañía Editorial impresora y Distribuidora, S.A., 1a. Edición, 2a. reimpresión, México 1997.
2. Ley General de Planeación.
3. Plan Nacional de Desarrollo.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 38a. Edición, Editorial Porrúa. México, 1998.
5. Código Fiscal de la Federación. 1a. Edición, Editorial Fiscal y Jurídica. México 1998.
6. Decreto que crea la Dirección de Programación y Descentralización Administrativa, publicado en el D.O.F. el 3 de mayo de 1972.
7. Decreto que crea la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y 11 Administraciones Fiscales Regionales de la S.H. y C.P., publicado en el D.O.F., el 20 de junio de 1973.
8. Decreto por el cual se transfieren facultades de la Direcciones Generales de la Subsecretaría de la S.H. y C.P. en las Administraciones Fiscales Regionales, publicado en el D.O.F. el 30 de junio de 1975.
9. Acuerdo de Reorganización Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos de la S.H. y C.P. publicado en el D.O.F. el 8 de octubre de 1975.
10. Acuerdo por el que se adscribe a las oficinas federales de Hacienda a las Administraciones Fiscales, Regionales, publicado en el D.O.F. el 25 de febrero de 1977.

11. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promulgado en el D.O.F. el 23 de mayo de 1977.
12. Decreto que reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promulgado en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1979.
13. Decreto que crea la Coordinación de Administración Fiscal del Sur, publicado en el D.O.F. el 17 de enero de 1989.
14. Decreto que crea las Administraciones de: Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, publicado en el D.O.F. el 20 de agosto de 1993.
15. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Servicio de Administración Tributaria publicada en el D.O.F. el 15 de Diciembre de 1995.