

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO V EL PODER EJECUTIVO

1. El Poder Ejecutivo	195
1.1. Sistemas	197
2. Breve historia del Poder Ejecutivo en Sinaloa	199
3. El Poder Ejecutivo en la Constitución Política de Sinaloa ...	213
3.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y su Reglamento	231
3.2. Otras instituciones del Ejecutivo Estatal	235

1. El Poder Ejecutivo

Reiterativamente se ha manifestado que el poder del Estado es uno e indivisible pero que el ejercicio del mismo requiere de diversas funciones para desarrollar los múltiples actos de autoridad que debe realizar.

Una de estas funciones es la ejecutiva, con la denominación de Poder Ejecutivo que ha adquirido carta de naturalización en la doctrina y la jurisprudencia.

Así suele decirse que el Poder Ejecutivo es la función del estado mediante la cual se ejerce el poder público, en coordinación con los otros poderes del mismo como lo son el legislativo y el judicial y la cual se realiza a través de órganos ordenados en forma jerárquica y sistematizada.

Al Poder Ejecutivo suele conocerse también con el nombre de poder administrativo por desarrollar sus funciones mediante actos administrativos, mismos que presentan diferencias substanciales de los actos legislativos y los jurisdiccionales.

Los actos administrativos se distinguen de los actos legislativos en cuanto que estos últimos son actos de autoridad con elementos intrínsecos como lo son la abstracción, la impersonalidad y la generalidad mientras que los primeros son actos concretos, particularizados e individualizados y que solo tienen operatividad para estas situaciones sin extenderse más allá de las mismas.

Por otra parte, los elementos de concreción, particularización e individualización, mencionados anteriormente para diferenciar al

acto administrativo del acto legislativo, también pueden ser elementos del acto jurisdiccional pero con la diferencia de que el acto administrativo no se genera por conflictos o controversias, en tanto que el acto jurisdiccional tiene como objetivo principal la solución jurídica presentada entre los contendientes.

Sin embargo, con sustento en la propia doctrina de la división de poderes, ya ha quedado determinado que cada uno de los órganos del estado puede realizar diversas funciones y por consecuencia actos diversos y que sólo atendiendo a la principal atribución de que esté investido es como es calificado dicho órgano.

En este orden de ideas es como Ignacio Burgoa deduce que:

el poder ejecutivo, también llamado administrativo, implica la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular e individualizado, sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente, en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente.³¹

Finalmente, la distinción entre los actos que realizan los órganos de poder público sólo son posiciones doctrinarias que ante el ejercicio de las facultades de estos órganos pueden quedar sin sustento, vgr, la facultad jurisdiccional que resulta de los tribunales de lo contencioso administrativo o de los tribunales laborales.

La realización de las funciones y facultades de los poderes públicos se ha vuelto cada vez más intrínseca y compleja por lo que

³¹ Burgoa, Ignacio, Op.cit. p. 653

un análisis que se haga de éstas será rápidamente rebasado por la realidad.

1.1. Sistemas

La organización y funcionamiento del poder ejecutivo ha merecido estudios por separado que han dado por consecuencia la creación de disciplinas especializadas como lo es el Derecho Administrativo.

De igual manera las formas de ejercicio y a quién se le faculte realizar la actividad del poder ejecutivo hace obligado análisis como, por ejemplo, al de los sistemas sobre este poder.

Atendiendo en quién se deposite la responsabilidad del poder ejecutivo, es decir, si titular de este poder es un servidor o en un cuerpo colegiado, la estructura que se establezca para la realización de sus funciones da lugar a que se creen dos principales sistemas.

Cuando se deposita el poder ejecutivo en un funcionario, como sucede actualmente en el Estado Mexicano, por denominársele Presidente, se origina al sistema conocido con el nombre de sistema presidencial, en tanto, al depositarse en un cuerpo colegiado, se crea el llamado sistema parlamentario.

El tema de los sistemas para el poder ejecutivo también ha sido objeto de constante revisión toda vez que, como ya se dijo, dada la complejidad de la organización de los gobiernos actuales no es fácilmente encontrar un sistema puro.

2. Breve historia del Poder Ejecutivo en Sinaloa

El Poder Ejecutivo en el Estado, en un principio, estuvo representado por un gobernador electo para un período de cuatro años, no podía reelegirse hasta pasado un período igual y se nombraba a un vicegobernador para suplir sus faltas, previéndose un Consejo de Gobierno como consultor en casos de gravedad.

Las condiciones en las que se desenvuelve el poder público, en sus orígenes como entidad federativa, son las siguientes:

Iniciado el gobierno con D. Juan Miguel Riesgo al mes siguiente debió entregarlo a don Francisco Iriarte, siendo posteriormente sustituido en el cargo por don Simón Elías González y éste por don Nicolás María Gaxiola, volviéndose a hacer cargo del gobierno don Simón Elías González; nuevamente, por elección popular, el día 25 de noviembre de 1826 Don Francisco Iriarte toma posesión del gobierno, lo que servirá para que promueva, en cumplimiento a la voluntad popular expresada por medio de los ayuntamientos, la división del Estado de Occidente.

Nombrado el primer gobernador y vicegobernador para el Estado Libre y Soberano de Sinaloa, el nombramiento de gobernador recayó en la persona de Don Fernando Iriarte según reconocimiento a su experiencia como jefe político de la provincia de Sinaloa y a su lucha por la división del estado, cargo que no aceptó por lo que paso a ocupar este cargo el vicegobernador nombrado Don Manuel María Álvarez de la Bandera, de manera definitiva por fallecimiento de aquel.

Como consecuencia de los movimientos políticos en el país,

en la entidad se crean grupos políticos en apoyo a la federación y en contra del Convenio; esto y la declaración de *la segunda legislatura* para que su período concluyera hasta diciembre de 1835, provocan problemas de corte político social y da lugar para que se desconozcan los poderes y se forme un *triumvirato* para que convoque a una nueva asamblea legislativa misma que una vez que fue instalada recibirá la denominación también de segunda y cuyo primer acto fue nombrar un gobernador provisional.

El origen de esta asamblea legislativa se llegó a considerar sin un sustento real toda vez que fue producto de un *triumvirato* no establecido en la ley por que uno de los primeros actos de aquella fue decretar la legalidad de los ordenado por el *Poder Ejecutivo Provisional compuesto de tres personas*.

Convocadas la elecciones se declara gobernador provisional de Sinaloa a don José Antonio Jorganes pero encontrándose ausente el 6 de Julio de 1834 toma posesión don José Felipe Gómez y posteriormente se hace cargo don José Blas de Guevara en tanto que el vicegobernador Álvarez de la Bandera se apoyaba en los federalistas para disputar el gobierno.

La Legislatura del Estado designa gobernador provisional a don Manuel de la Vega y Rábago el 22 de enero de 1835 y renuncia el vicegobernador Álvarez de la Bandera.

La pugna entre el gobierno centralista y federalista, que habría de regir en la entidad, desde 1836 hasta 1846, dio una sucesión continua de gobernadores, seis fueron civiles y siete comandantes militares; el licenciado don Pedro Sánchez se hizo cargo en Sinaloa como Presidente de la Junta Departamental en 28 de septiembre de 1836 y el 3 de junio de 1837 entrega la gubernatura a don José Francisco Orrantia y Antelo, de filiación federalista proclama que

por plebiscito se acordaba reconocer como ley de la república a la Constitución de 1824.

El gobernador Orrantía recibe apoyo de diferentes lugares que se levantan en contra del gobierno centralista pero siendo derrotados acaban con el intento de restaurar el federalismo en Sinaloa y como consecuencia de esta derrota se designa gobernador constitucional del Departamento a don Luis Martínez de Veá el 18 de Junio de 1838 y años mas tarde se hace cargo el general don Francisco Duque, con residencia en el puerto de Mazatlán desde el 8 de julio de 1842, posteriormente lo entrega a don Rafael de la Vega y Rábago el 24 de abril de 1845 y éste, el 29 de febrero de 1848 a don José Esquerro.

En 1848, realizándose elecciones para representantes del poder ejecutivo, son electos Gobernador y Vicegobernador los señores José Esquerro y José Rojo, respectivamente, renunciando el primero el segundo sólo dura un mes en el cargo, nombrándose Gobernador a Pomposo Verdugo quien gobierna hasta el año de 1850 e inicia reformas administrativas y expide decretos tendientes a la organización de los ayuntamientos a los que suprime funciones gubernativas; en la hacienda pública establece la contribución directa.

A la salida del gobernador Verdugo es nombrado José María Gaxiola y al año de su nombramiento se presenta ante la *Asamblea Legislativa* a rendir un informe del estado que guardaba la administración pública, siendo el primer gobernador en cumplir con este precepto que ya se encontraba establecido en disposiciones constitucionales. Un importante acto del gobernador Gaxiola fue enviar a la Asamblea Legislativa una iniciativa para la creación de un plantel en el que se impartiera educación gratuita.

A la muerte del gobernador Gaxiola, por causa de terrible

epidemia que azotó en el estado, el gobierno queda acéfalo toda vez que los diputados integrantes de la diputación permanente huyen del lugar ante el temor al colera morbus.

Esta situación resulto bastante delicada toda vez que *la Constitución no previa los casos de esta naturaleza* por lo que se pidió a los ayuntamientos que nombrasen un gobernador interino, eligiendo las Juntas Municipales a don Francisco de la Vega y una vez hecho fue ratificado al integrarse la diputación permanente.

Las reformas sociales y administrativas que se introdujeron por el gobernador Francisco de la Vega, quien tomo posesión el día, 11 de Enero de 1852, con el licenciado Ignacio Ramírez en la Secretaría de Gobierno, no resultaron del agrado de algunos sectores de la sociedad, en especial a los comerciantes extranjeros establecidos en Mazatlán quienes, apoyados en el capitán Pedro Valdés, se manifestaron mediante inconformidades que llegaron hasta la *propuesta para que Mazatlán se erigiera en territorio federal* y se desligara por completo de Sinaloa, lo cual no fue de la aprobación del gobierno de la república. Este movimiento separatista sólo fue secundado por las autoridades de San Ignacio Piaxtla.

Derrotado el gobierno de la Vega, Pedro Valdés asume la gubernatura provocando nuevamente varios cambios en el gobierno con la expedición de un decreto antijurídico, en Culiacán el día 24 de Octubre de 1852, dándose una facultad exclusiva del Poder Legislativo al cambiar a los poderes y señalarles como residencia el puerto de Mazatlán a la vez crea una Prefectura con las que se entenderán las autoridades desde ese lugar hasta el estado de Sonora y antes de retirarse de Culiacán ordena la quema de los archivos oficiales del estado de Sinaloa.

Valdés es sustituido el 20 de noviembre de 1852 por los

santanistas general José María Yáñez, comandante Pedro Díaz Mirón, general Miguel Blanco y Manuel Zelayeta hasta el desconocimiento de Santana y el abandono del país por éste.

Nombrado por don Juan Álvarez, retorna a la Gubernatura Pomposo Verdugo y expide el *3 de Enero de 1856 el Estatuto Orgánico del Estado* donde proclama la soberanía del estado y pone en vigor diversas disposiciones de la constitución local de 1852, concede la libertad de imprenta, delimita las atribuciones de los tres poderes y crea en forma provisional un Consejo de Gobierno. En este tiempo se expide la convocatoria para el Congreso Nacional Constituyente en la ciudad de México, por lo cual el estado nombra como diputados a Mariano Yáñez, Ignacio Ramírez y Antonio Martínez de Castro.

Pomposo Verdugo, en su segunda ocasión como gobernador del estado, vuelve a mostrar su preocupación por organizar el ramo de justicia, expide un decreto con fecha 26 de Julio para el nombramiento de magistrados suplentes del Tribunal y otro sobre una contribución auxiliar, siendo cuestionado en estas facultades, sostuvo la legalidad de sus actos en el Estatuto Orgánico Local que le permitía organizar los tribunales superiores y para establecer arbitrios que completaran los gastos de la administración o para hacer los extraordinarios que fueran necesarios.

Asimismo, corresponde al gobernador Verdugo publicar la Ley Orgánica del Registro Civil y Ley para el Establecimiento y Uso de los Cementerios, el día 28 de Marzo de 1857 así como sancionar y publicar la Ley sobre el Estado Civil de las personas, expedida en Veracruz por el Presidente Benito Juárez.

Separándose, con licencia, del cargo de gobernador a Pomposo Verdugo lo sustituye el Doctor Miguel Ramírez a quien corres-

pondió jurar la Carta Magna el día 19 de abril de 1857.

La legislatura se instala el día 31 de agosto, con once diputados bajo la Presidencia de Ignacio Martínez Valenzuela, y al hacerse la declaratoria de que el General José María Yáñez como nuevo Jefe del Poder Ejecutivo sin hacer declaratoria para Vicegobernador se procede a nombrar, sin observarse las prescripciones reglamentarias, a Leonardo Ibarra quien se hace cargo de la gubernatura al no aceptarla el general Yáñez; en tanto la legislatura, que debía estar elaborando el proyecto de Constitución, por pleitos y contrariedades políticas, ya no vuelve a reunirse y finalmente el general Yáñez al aceptar hacerse cargo de la gubernatura sin que el Congreso Constituyente terminará su labor, da como consecuencia que se nombre un *Consejo de Gobierno formado por tres personas* en el que proponía formara parte Eustaquio Buelna y el cual éste no acepto «para no servir a la reacción».

El general Yáñez es llamado a México y se nombra para sustituirlo a Pedro Espejo sin considerarse que debía ser el vicegobernador Leonardo Ibarra.

Todo lo anterior no era sino consecuencia de las disputas entre los bandos del conservadurismo y el liberalismo, desordenes que llevaron al general Ignacio Pesqueira a reunir en su persona los altos cargos de gobernador de Sonora y Sinaloa; posteriormente, debiendo salir del estado el general Pesqueira convoca a elecciones y se nombra gobernador a Plácido Vega quien llama a los diputados constituyentes de 1857 para que le dieran legalidad a su nombramiento; el gobernador Vega expide un decreto el 13 de Julio de 1859 imponiendo una contribución extraordinaria, obligatoria para nacionales y extranjeros, lo que no fue del agrado de los comerciantes extranjeros en Mazatlán.

Actos como estos alteraban la administración del estado e impedían su avance, obligando a Vega a expedir un decreto declarando gobernador constitucional al licenciado Francisco de P. Maldonado para que ejerciera el cargo en sus *faltas absolutas y temporales*, y tomando posesión el 20 de abril de 1860 al mes es sustituido ilegalmente por el doctor Luis Lerdo de Tejada, el que renuncia el veinte de julio y entrega la gubernatura al coronel Fortino León para que posteriormente se haga cargo de ella nuevamente el coronel Vega y convoque a elecciones para gobernador, vicegobernador y diputados para la Asamblea Constituyente, sin embargo, decretado por Vega el estado de sitio en el puerto de Mazatlán, se suspenden los trabajos electorales.

El general Vega derogó el decreto que autorizaba a los empleados judiciales para cobrar costas en los negocios que se ventilaban en los juzgados dado que al amparo de esta medida se causaban perjuicios al público y para garantizar el sueldo de estos servidores dispuso que el producto del papel sellado se destinase para pagar a éstos y con la finalidad de que dicho servicio fuese gratuito.

Asimismo, con Vega como gobernador, el 15 de noviembre de 1860 se expide el decreto que acaba con los privilegios de castas y títulos de excelencia, siendo Sinaloa la primera entidad donde se suprimieron.

Con el fin de ayudar a combatir la invasión gala en el país el gobernador Vega propone a los ayuntamientos, en forma indebida, el nombramiento del general Jesús García, y éste, una vez aprobado expide un decreto para que se verifiquen elecciones con la finalidad de integrar el Poder Legislativo, las que una vez realizadas permiten la instalación de la asamblea el 27 de septiembre pero solamente sesiona unos días para disolverse por acuerdo propio, dadas las condiciones existentes en el país y las facultades extraordinarias de que

estaba investido el poder ejecutivo; en estas circunstancias toma la gubernatura el general Antonio Rosales y al renunciar la entrega al general Ramón Corona quien a su vez designa a Domingo Rubí.

Con motivo de la renovación de los poderes públicos se convocó a elecciones donde resulta electo el licenciado Eustaquio Buelna lo cual no es del agrado de algunos grupos políticos y razón por la que se sublevan, debiendo salir a combatirlos el general Rubí solicita licencia para dejar el cargo de gobernador, nombrandose gobernador interino al Presidente del Tribunal de Justicia, Licenciado Jesús Ríos. Finalmente toma posesión del gobierno el 27 de Septiembre de 1871 el Licenciado Buelna pero el 17 de noviembre se subleva José Palacio desconociéndolo y nombrando gobernador a Mateo Magaña para que éste pase a nombrarlo y a la vez Palacio nombrase a Blas Ibarra como gobernador sustituto. Palacio, posteriormente, por ordenes de Donato Guerra entrega la gubernatura al General Manuel Márquez de León el cual nombra, en enero de 1872 a Mariano Romero mientras que Buelna, en El Fuerte, encargaba el poder ejecutivo a Blas Ibarra y volviéndose hacer cargo, al triunfo de las fuerzas leales, Buelna llega a Culiacán y emite un decreto para declararla capital del estado aun cuando Márquez de León sigue luchando y nombra gobernador sustituto al coronel Andrés L. Tapia.

El General Sostenes Rocha, llega a combatir a Márquez de León y declara al puerto estado de sitio, nombrando gobernador y comandante militar a Domingo Rubí y posteriormente a Prisciliano Flores; este último, capturado por un grupo armado obligó al Coronel José María Rangel tomar el mando y entregarlo a Domingo Rubí y puesto en libertad Flores éste debido ceder su lugar. Un rebelde, Doroteo López, escribe al Presidente Lerdo de Tejada narrando una situación distinta a la realidad sinaloense, y con la renuncia forzada de Buelna, hace que el Presidente decrete la suspensión del estado de sitio y designe gobernador y comandante militar a José Cevallos

quien logra restablecer la normalidad y no habiendo motivo para que continuara al frente del gobierno Cevallos lo entregó al Presidente del Tribunal Licenciado Jesús Ríos.

El 4 de noviembre de 1872 se instaló la Legislatura y el día once del mes siguiente se encargo del poder el licenciado Ángel Urrea, que era el Vicegobernador.

El Licenciado Buelna, al volver de la ciudad de México a donde había ido a inconformarse por la forma en que se dio su renuncia, el 5 de Febrero de 1873 se hace cargo de la Gubernatura, sin embargo, con poco apoyo de la Asamblea Legislativa y dado los movimientos de inconformidad de los comerciantes extranjeros en Mazatlán, decide establecer la capital en Culiacán la cual fue declarada como tal el 20 de Octubre de ese año.

El proceso electoral para la renovación de los poderes orienta la renuncia de Buelna y se hace cargo del gobierno Ángel Urrea y al resultar electo el licenciado Jesús María Gaxiola, por encontrarse ausente del estado. no toma posesión asumiéndolo el licenciado Ignacio Cruz, Presidente del Tribunal de Justicia, el 27 de Septiembre de 1874 y es hasta el seis de octubre cuando Gaxiola toma posesión como gobernador constitucional.

Registrándose nuevos alzamientos y hecho prisionero el gobernador Gaxiola se hace cargo del gobierno el General Francisco Arce quien tiene problemas con la diputación permanente a la que no quiere reconocer autoridad y ordena trasladar los archivos del Congreso y del Poder Ejecutivo al puerto de Mazatlán cambiando con ello nuevamente la residencia de la capital del estado y ante la falta de defensa por la diputación el general Arce asume la totalidad del gobierno apoyando el Plan de Tuxtepec para desconocer al Presidente Lerdo de Tejada y reconocer a Porfirio Díaz; sin embargo,

por contradicciones entre el grupo militar el general Arce tiene problemas que hacen que llegue a ser hecho prisionero y enviado a la ciudad de México se hace cargo del gobierno el teniente coronel Jesús Ramírez Terrón.

Al triunfo del gobierno de Don Porfirio Díaz, toma posesión como gobernador Don Francisco Cañedo quien gobernó, con algunos intervalos, de 1877 a 1909. Diego Redo Vega de 1909 a 1911, Manuel Bonilla, Celso Gaxiola Rojo, Juan M. Banderas, estos durantr 1911 tambien asi como le sucedieron José María Rentería, Ruperto L. Paliza, entre otros, hasta *Felipe Riveros 1911-1916*.

Gobierna el Estado, en el año de 1913, el general Felipe Riveros y posteriormente, del 25 de noviembre de 1914 al 21 de marzo de 1916 se hace cargo de la gubernatura el *Ing. Manuel Rodríguez Gutiérrez* y al restablecese el orden constitucional en el país, se hace cargo el *general Ramón F. Iturbe*.

En la administración del general Iturbe se establece, por primera vez en la entidad, una Junta Central de Conciliación y Arbitraje integrada por tres miembros en enero de 1918, así mismo, se crea una Comisión Codificadora de Estudios Administrativos con el objeto de adecuar los códigos del estado conforme a la Constitución Federal de 1917, lo que permitió reformar al código civil, penal y de procedimientos penales, además de otras leyes.

También con el general Iturbe se organiza el ramo de justicia expidiéndose la Ley de la Defensoría de Oficio y del Ministerio Público.

Al término del período de Iturbe contienden para sucederlo Juan Carrasco y nuevamente *Ángel Flores*, resultando electo este último para gobernar el período 1920 a 1924, pero convocado por

Álvaro Obregón, para participar con él, pide licencia y el Congreso nombra gobernador interino al General *José Aguilar Barraza*, a quien le corresponderá promulgar la Constitución.

Al gobernador Ángel Flores se le reconoce su impulso a la irrigación en el estado, construyéndose en su gestión el canal rosales; Angostura obtiene su autonomía, durante el gobierno que éste realizó como gobernador interino en 1917, al igual que hizo con Choix y Ahome, antiguas directorías de El Fuerte, a los que convirtió en municipios.

Termina el período Florista el Licenciado *Victoriano Díaz Angulo* y es autorizado para prolongarlo hasta el 31 de Diciembre de 1925, en vez del 27 de septiembre, iniciándose las tomas de posesiones de los gobernadores los días primero del año correspondiente.

Nombrado *Alejandro R. Vega* para gobernador de 1924 a 1928 es destituido por el Congreso y se nombra al *Ing. Juan de Dios Batiz Paredes*; posteriormente, desaforados algunos diputados y renunciando otros, se nombra al Profesor Manuel Páez, quien también es desaforado para que se haga cargo nuevamente el Ing. Batiz ; una interminable sucesión en el cargo del ejecutivo que se buscará estabilizar con la elección del *General Macario Gaxiola* para 1929-1932 y para el período de 1933 a 1936 es nombrado nuevamente don Manuel Páez.

El 16 de diciembre de 1935 la Cámara de Senadores declara desaparecidos los poderes de Sinaloa, única vez que sucede en la historia de Sinaloa, la cámara dicta un Punto de Acuerdo declarando a los poderes del estado de Sinaloa responsables de violaciones a la Constitución General y a la Local y debiéndose nombrar gobernador provisional es designado para el cargo el coronel Gabriel Leyva Velázquez y toma posesión el 16 de diciembre de 1935 durando solo

un tiempo en él pues es destituido por el Congreso Local y no queriendo acatar esta disposición, argumentando que había sido la Cámara de Senadores quien lo había nombrado, debe intervenir la Secretaría de Gobernación para que deje el cargo y lo sustituya Guillermo Vidales, nombrado por el Congreso, por el término que le correspondía a Manuel Páez.

El coronel *Alfredo Delgado* es electo para el periodo 1936-1940 y el Coronel *Rodolfo T. Loaiza* para 1940 a 1944 pero habiendo sido asesinado en el último año de su período lo sustituye por el tiempo que falta el *Lic. Teodoro Cruz R.*

Con la elección de gobernador constitucional el *General Pablo Macías Valenzuela*, 1945 a 1950, se inicia el *régimen sexenal* para el poder y ejecutivo.

Sucede al General el poeta *Enrique Pérez Arce*, para el período 1951-1956, pero desafortado, antes de su tercer año de gobierno por la XL Legislatura del Congreso del Estado, debe concluir su período el *Dr. Rigoberto Aguilar Picos*.

La labor del Dr. Aguilar Picos fue fructífera, habiendo recibido una Hacienda pobre, logra realizar importantes obras y en el campo legislativo se pueden mencionar la Ley de la Asociación Sinaloense Pro Infancia, Ley Orgánica del Trabajo para Menores, de Fomento a la Vivienda Popular, de Planeación y Urbanización así como la Ley de las Asociaciones Agrícolas CAADES.

Con el período del gobernador constitucional *Gral. Gabriel Leyva Velázquez* la tranquilidad y estabilidad llegan al gobierno del estado y debido a las raquíticas condiciones en que se encontraban las finanzas públicas no fueron grandes las obras materiales que pudo realizar, y no obstante ello, se puede citar al Centro Cívico Consti-

tución, importante obra realizada durante su mandato, en el que instala al Museo de Historia del Estado; y con el apoyo de su esposa da impulso a la niñez sinaloense.

La administración pública del estado, con el gobernador *Leopoldo Sánchez Célis*, crea condiciones positivas para el desarrollo económico en Sinaloa y logra canalizar importantes inversiones que se reflejarán en obras de trascendencia como lo son los distritos de riego del norte, entre otras, así como el apoyo a la educación con la construcción del Tecnológico de Sinaloa y el otorgamiento de su autonomía a la Universidad de Sinaloa

Durante el penúltimo año de su mandato es sustituido por el *Lic. Fortunato Álvarez Castro* quien fungía como Secretario General de Gobierno.

Al término del período de Sr. Sánchez Célis le sucede el *Lic. Alfredo Valdez Montoya*, realizando grandes programas de desarrollo industrial y turístico y de reformas administrativas. Por tristes sucesos estudiantiles los Senadores Leyva Velázquez y Alfonso G. Calderón solicitaron, sin obtener, su desafuero.

Termina su período constitucional el Lic. Valdez y es electo para el siguiente el Señor *Alfonso Génaro Calderón* y bajo su mandato se construye en Centro Cultural DIFOCUR, el Hospital del Niño, los modernos edificios que son la sede del Poder Ejecutivo y Judicial así como las Unidades Administrativas correspondientes a cada uno de los municipios en el estado.

Para el sexenio 1981-1986 es electo el señor *Antonio Toledo Corro* y su apoyo a los programas mineros, urbanísticos y otros más hablan de su positiva labor al frente del Ejecutivo Estatal.

El *Lic. Francisco Labastida Ochoa*, electo gobernador constitucional del estado de Sinaloa para el período 1987-1992, entre las obras de su gobierno, destaca el impulso a programas carreteros.

Para 1993-1998 fue elegido al *Señor Ingeniero Renato Vega Alvarado* y para el período actual, 1999-2004 se eligió a *Juan S. Millán Lizárraga*, quien con la alta responsabilidad de ser el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, ha iniciado importantes programas para impulsar a la educación y al deporte en el estado.

3. El Poder Ejecutivo en la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

La Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1831, en su artículo 62, establecía:

El Poder Ejecutivo del Estado se ejercerá por un ciudadano electo según esta constitución que se denominará Gobernador del Estado

con lo cual el poder ejecutivo en la entidad, conforme a la teoría de los sistemas de este poder, se identificaría con un sistema presidencial, no obstante la denominación de Gobernador para su titular, al depositarse este poder en un solo individuo.

La elección del Gobernador del Estado, al igual que la del Vicegobernador, conforme lo disponía la citada constitución de 1831, se realizaba por los colegios electorales de los Distritos y, como primera regla, resultaba Gobernador quien reuniera la mayoría absoluta de sufragios en estos colegios y posteriormente la Asamblea Legislativa nombraba una comisión de su seno para la revisión y cuenta de los resultados.

Es hasta la Constitución de 1861, conforme lo menciona en su artículo 39, cuando la elección para estos cargos será directa; posteriormente, en la Constitución de 1894 ya no se contempló la figura del Vicegobernador.

El cargo de Vice-Gobernador tenía la finalidad de cubrir las faltas del Gobernador en los casos de muerte, suspensión, remoción

o enfermedad grave y sólo cuando desempeñare las funciones del Ejecutivo disfrutaría de sueldo; por otra parte, en el artículo 44 de la constitución de 1861 se dispuso que:

«En las faltas temporales del Gobernador y Vice-Gobernador, y en las absolutas, mientras se presenta el nuevamente electo, se encargará interinamente del poder el presidente del Supremo Tribunal de Justicia».

Actualmente, en la Constitución vigente, las faltas temporales o absolutas del Gobernador del Estado, se regulan en los artículos comprendidos del 58 al 62; las consecuencias que puede resultar de estas disposiciones son varias, a saber:

a) Las faltas temporales del Gobernador, hasta por treinta días, son suplidas por el Secretario de Gobierno y para las faltas que excedan ese término el Congreso del Estado nombra un Gobernador Interino o, en su caso la Diputación Permanente, un Gobernador Provisional.

b) Las faltas absolutas del Gobernador, contemplan dos hipótesis: 1) faltas ocurridas dentro de los dos primeros años del mandato y 2) faltas ocurridas en los últimos cuatro años del período, de donde resulta que:

1) las faltas ocurridas dentro de los dos primeros años del mandato son suplidas por un Gobernador Interino que nombra el Congreso del Estado, en su caso la Diputación Permanente nombra un Provisional, y se convoca a elecciones.

2) las faltas, ocurridas en los últimos cuatro años del período, el Congreso nombra un Gobernador Sustituto el

cual deberá concluir el período pero, no estando reunido el Congreso, la Diputación Permanente nombrando un Gobernador Provisional y convocará a sesión extraordinaria para la elección del Gobernador Sustituto.

Ante el claro procedimiento para suplir las faltas del Ejecutivo, temporales o absolutas, sólo con el antecedente en la citada disposición del artículo 44 de la Constitución de 1861 pudieran ser justificadas las disposiciones, en materia de faltas del Ejecutivo del Estado, contempladas en los artículos 60 y 62 de la Constitución Vigente, mismos que establecen lo siguiente:

Artículo 60. Siempre que por cualquier motivo no pudiera por de pronto el Congreso o la Diputación Permanente, hacer la designación de que tratan los artículos anteriores, entrará a ocupar el cargo, provisionalmente, el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Artículo 62. Si por cualquier motivo la elección ordinaria de Gobernador no estuviere hecha y publicada antes del día primero de enero en que deba verificarse la renovación, o el electo no entrare al ejercicio de sus funciones, ese día cesará sin embargo el antiguo y se encargará del Poder Ejecutivo el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia por mientras se llenan aquellas formalidades.

Titular del Poder Ejecutivo.- La Constitución Política del Estado de Sinaloa Vigente, en sus artículos comprendidos del 55 al 73, regula la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo del Estado y en su artículo 55, actualmente se establece que:

Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, en un ciudadano que se denominará GOBERNADOR CONSTITU-

CIONAL DEL ESTADO.

La denominación de Gobernador Constitucional, así como las de Gobernador Interino, Provisional o Sustituto, resultan trascendentales y en alguna forma afectan a la prohibición constitucional de la no reelección para este cargo.

Esto es, quien haya sido gobernador con carácter de constitucional- denominación utilizada para distinguir la elección popular de este cargo de otras elecciones establecidas en la propia constitución para el titular del poder ejecutivo- conforme lo dispone el artículo 57, no podrá ser electo para este cargo.

La prohibición absoluta, que pudiera significar la no reelección del gobernador constitucional, adquiere un rango de relatividad para quien haya sido electo con el carácter de gobernador interino, provisional o sustituto, pues conforme lo establecen los artículos constitucionales 60 y 61, no podrá ser reelectos únicamente para el período inmediato pero una vez transcurrido este período no hay impedimento constitucional para que pudiesen volver a desempeñar este cargo.

Requisitos de elegibilidad .-Se llama elegibilidad a la capacidad que tiene un ciudadano para ejercer un cargo de elección popular.

Los requisitos para poder ser elegible se encuentran establecidos en la Constitución Federal, para Presidente en el artículo 82, para diputados federales en el artículo 55, para senadores por los artículos 55 y 58; mientras que, en la Constitución Local se encuentran en los artículos 25 y 56, para diputados y titular del poder ejecutivo, respectivamente.

De esta manera, en ocho fracciones del artículo 56 constitucional, se establecen requisitos para ser Gobernador del Estado y entre los que se pueden citar requisitos de nacimiento o vecindad, edad, domicilio, así como el no ejercicio de otro cargo en un tiempo determinado para antes de la elección y buena conducta.

Todos y cada uno de los requisitos establecidos en las ocho fracciones del artículo mencionado merecen un análisis detallado pero, principalmente, los que se mencionan en las fracciones I y III, respectivamente, toda vez que las diversas y muy variadas interpretaciones de las disposiciones que contienen estas fracciones han sido objeto de conflictos electorales y en algunas ocasiones postelectorales.

Ya en el presente trabajo, al tratar el tema relativo a las formas de adquirir la calidad de Sinaloenses y de Ciudadanos Sinaloenses, se estableció que la distinción entre ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad, siendo requisitos constitucionales de elegibilidad para ocupar cargos de representación popular en el estado, requieren de un análisis más profundo, por la importancia que estos requisitos representan para estos cargos.

Facultades del Ejecutivo.- El artículo 65 de la Constitución Local establece, en 24 fracciones, las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado y la trascendencia de algunas de ellas ha llegado a hacer del poder ejecutivo, en ciertas épocas, un poder de predominio sobre los otros poderes.

Facultades del ejecutivo estatal son, entre otras, la facultad reglamentaria que la fracción I le concede; las facultades que le permiten participar en el proceso legislativo; facultades de nombramiento y remoción de servidores públicos; facultades de relación con la justicia, etc.

Facultad Reglamentaria del Poder Ejecutivo.- El Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades realiza numerosos y diversos actos, entre los que se encuentra la facultad de expedir reglamentos que tienen por objeto aprobar o autorizar y, en su caso, prohibir a los particulares la realización de determinadas conductas.

En relación a esta facultad reglamentaria, en la que el Ejecutivo debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos, existen posiciones doctrinarias que argumentan que con el otorgamiento de esta facultad se ha establecido una forma de regulación de las conductas de características similares a la facultad legislativa.

Para el autor Miguel Acosta Romero, estudioso del derecho administrativo, la facultad reglamentaria merece las siguientes consideraciones:

- *Es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.*
- *En principio, consideramos que el reglamento es formalmente administrativo, desde el punto de vista del órgano que lo crea. Esto deriva de la adopción de un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca del acto.*
- *Desde un punto de vista material, podemos afirmar que el reglamento se identifica con la ley porque participa de las mis-*

mas características de ella; por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo, porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

• El reglamento participa de la naturaleza de la ley únicamente en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta y creadores de situación jurídica general, pero, no obstante que tienen esta característica común, ambos se separan en cuanto su finalidad.

• La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional (Congreso de la Unión), en su aspecto interno, como sucede con la ley, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa.

• El reglamento implica el ejercicio de la función legislativa desde un punto de vista material y es reconocida por la doctrina y la jurisprudencia como potestad reglamentaria.

• El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley y, por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos, sociales y de toda índole que se susciten en un momento determinado de la vida pública de un Estado; y, por otra parte, dado que emana de un órgano que se encuentra en contacto más directo con la realidad, éste puede comisionar a los técnicos que aplican la ley, en la práctica, para que elaboren los reglamentos y prever en ellos, las necesidades existentes.

• La Ley como acto emanado de un órgano colegiado, mantie-

ne determinadas características que la diferencian de las otras normas que integran el orden jurídico. Una de las características primordiales de la ley, tanto desde el punto de vista formal, como material, consiste en la generalidad e impersonalidad de las situaciones que rige. Por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados. Esto no significa, sin embargo, que el acto legislativo, por sí mismo, no pudiera contener en sus disposiciones los medios de hacerlas cumplir en detalle; pero en la mayor parte de los casos, la proximidad del Poder Ejecutivo con la realidad social, al aplicar la ley, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a efecto su contenido.

- *Una ley que en sí misma fuera excesivamente casuística, para su aplicación, representaría una seria dificultad adaptarla a las circunstancias siempre cambiantes de las necesidades sociales que no se tuvieron en cuenta, en el momento de su creación.*

En resumen, podemos decir que el fundamento del reglamento es asunto complejo y es preciso señalar y considerar sus principales matices. Se trata en primer lugar de la necesidad indiscutible de desentrañar el precepto general que se formula en la mayoría de las leyes, para adaptarlo a las prescripciones de la práctica y, como esta labor es técnica, que requiere estudios cuidadosos y conocimientos especiales, no encontrándose estos elementos en el Poder Legislativo donde predomina el principio de representación popular, lógico es que se encomiende al Poder Ejecutivo, cuyas dependencias cuentan con personal más especializado y están en contacto con la realidad a la que se aplican las leyes y los reglamentos.

Decreto.- El Decreto, utilizado por el Ejecutivo para la expedición de los reglamentos, ha sido objeto también de diversos es-

tudios comparativos con relación a la expedición de los Decretos que el Legislativo utiliza en la aprobación de una Ley, lo que hace necesario mencionar algunas referencias sobre estos dos conceptos, con la finalidad de establecer desde el vocablo mismo sus propias diferencias.

El término *decreto* proviene del latín *decretum*, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, corporaciones o establecimientos.

Por su parte, la palabra ley, proviene del vocablo latino *legere*, que para unos significa escoger, y para otros leer, “porque la Ley escoge mandando unas cosas y prohibiendo otras para la utilidad pública, y se le leía al pueblo para que todos la supiesen”, según lo expresan Escriche y Cabanellas en sus diccionarios.

El Dictionary of Constitutional and Parliamentary Terms, registra las siguientes definiciones que se hallan en otros diccionarios de la propia especialización, v. gr.: “cuerpo de reglas decretadas o acostumbradas y reconocidas por una comunidad como obligatorias” (Oxford). “Todas las reglas de conducta establecidas y declaradas obligatorias por la autoridad” (Webster). “Regla de conducta establecida por la autoridad Estatuto” (Chambers).

Desde la antigüedad se han vertido tantas definiciones respecto a la ley que actualmente son incontables. He aquí algunas de ellas: “ley es lo que el pueblo manda o dispone” (Gayo). *Ordinatio-rationis ad bunum commune, ab eo qui curam communitatis habet, solemniter promulgata*. (La ordenación de la razón al bien común, solemnemente promulgada porque tiene el cuidado de la comunidad), según

Santo Tomás de Aquino. “Ley tanto quiere decir como *leyenda* en que yace ensañamiento y castigo escrito, que liga et apremia la vida del home que *nón faga mal, et muestra et ensena el bien que el home debe face et usar*” (Partida I, Título Y, Ley 4a.) Etc. En todas o casi todas las definiciones de la Ley jurídica, hallamos los siguientes elementos: es un precepto o conjunto de preceptos; dictado por la autoridad, mediante el cual se manda o prohíbe algo en razón de la justicia y para bien de los gobernados.

Desde el punto de vista puramente formal, Ley es: “lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito”. Pero en la Constitución del Estado moderno, “lo formal no tiene una significación en sí mismo, no hay que considerarla como “forma” en ningún sentido especial o eminente, sino tan sólo como expresión abreviada de una ampliación de carácter extraordinario de la competencia de ciertas instancias y, por el consiguiente, debe tomarse en cuenta un “concepto político” de Ley “que ninguna especie de Estado o de Derecho es capaz de suprimir”. La ley es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento. “La cooperación de la Representación Popular ha de entenderse, naturalmente, sólo como una de las características del concepto de Ley derivadas del concepto democrático-político de Ley”. Este carácter político se extiende a lo que pasa por “material” en razón de que no es “formal”. “Ley es una norma jurídica... en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar *entre ellos y el mismo* los límites de lo permitido y que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la *libertad* personal en general y a la propiedad en especial”.

Dentro del ámbito del Derecho Positivo Mexicano entendido como Derecho Legislado, la ley debe tener las siguientes características:

- *Debe ser justa*, en cuanto debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social;
- *Debe ser bilateral*, es decir, debe considerar que la relación jurídica ha de darse necesariamente, entre dos sujetos, uno activo y otro pasivo. Aquel, investido de una facultad a la que corresponde una obligación de éste;
- *Debe ser general*, pues no debe manifestarse en relación con una persona o caso particular. Debe ser dictada en forma abstracta sin consideración a los intereses privativos de una persona dada;
- *Debe ser obligatoria*, porque la ley no debe ser una invitación sino un mandato y como tal, imperativo. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando promulga una ley, utiliza la siguiente fórmula: “Por lo tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento”; y
- *Debe ser coercitiva*, esto quiere decir que, si sus mandatos no son cumplidos espontáneamente por los obligados, es legítimo usar la fuerza para que sean observados puntualmente. La coercibilidad implica la posibilidad de que la ley debe ser cumplida aún contra la voluntad del obligado.

Por otra parte, el decreto es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa, tiene como característica la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación.

La función específica del decreto la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones

generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el decreto contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas.

Antecedentes Internacionales.- En el ámbito parlamentario de otros países, el establecimiento del denominado Decreto-Ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, haciéndose necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.

En Chile, aunque se hace referencia a las leyes, por el objeto de algunas de las mismas (amnistía, indultos, reclutamiento) debemos considerar que éstas son decretos.

Antecedentes Nacionales.- En México los primeros antecedentes del decreto no los encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 15 facultó a las Cortes y al rey para iniciar leyes, siendo omisa en lo relativo al decreto. Con lo cual el primer antecedente mexicano del decreto lo encontramos en la primera Constitución de México independiente, es decir, en la Constitución de 1824, que en su artículo 41 señaló: cualquier diputado o senador, ante su respectiva Cámara, estará facultado para presentar proyectos de ley o decreto pero el Presidente de la República podrá ejercer dicha facultad ante cualquiera de las cámaras. Mientras que el artículo 52, señalaba qué era una ley y qué un decreto.

La Constitución de 1836 fue más detallada y amplia en este sentido ya que otorgó la facultad de iniciar leyes y decretos tanto al Presidente de la República, a los diputados, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en su materia, a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación, industria y comercio.

La Constitución de 1857 contempló, en sus artículos 65 y 66 casi en los mismos términos, que el actual texto del artículo 71 constitucional vigente sólo era que no hacía mención a los senadores, ya que el Congreso mexicano era unicameral.

Interpretaciones Judiciales.- El artículo 70 de la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que “toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto”. De tal forma, constitucionalmente se establece la diferencia entre una y otra, la ley es un precepto o disposición con la característica de generalidad, abstracción y obligatoriedad, mientras que el decreto es un precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido un criterio en cuanto a lo que debe considerarse como promulgación y aprobación, pero sólo referente al procedimiento para la elaboración de las leyes.

Casos de Decretos Legislativos.- Los casos en que se emiten decretos por el poder legislativo federal son, por ejemplo, los relativos al otorgamiento de licencias al titular de la República, admitir la renuncia del mismo, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

Decreto-Ley.- En algunos lugares se ha llegado a considerar una relación íntima entre el Decreto y Ley, de tal manera que a éstos se les ha llegado a tener como un sólo concepto, por que a continuación se hace una breve referencia a estos términos.

Etimología.- Tomado del latín *decretum*, derivado de *cernere* lo que significa decidir, determinar, distinguir; por su parte, ley

proviene del latín *lex*, que significa orden.

La fusión del decreto con la ley, en el término decreto-ley, proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decreto que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de allí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes.

El ejemplo lo tenemos con la ley francesa del 28 de febrero de 1934, en cuyo artículo 36, autorizó al Presidente para expedir cualquier decreto necesario para equilibrar el presupuesto público, lo cual por supuesto, redundaría en cambios legislativos. El presidente estuvo facultado para decretar lo conducente desde la fecha de expedición de la ley hasta el 30 de junio de 1934, imponiéndole la obligación de someter dichos decretos a la aprobación de las cámaras el 31 de octubre del mismo año.

La crítica recibida por la existencia de estos decretos-ley propició que la Constitución de 1946 de Francia, determinara en su artículo 13 que sólo correspondía a la Asamblea Nacional la aprobación de las leyes y que esta facultad era indelegable, con el propósito de prohibir la práctica de los decretos-ley; sin embargo, a partir de la ley del 17 de agosto de 1948, continuó dicha práctica y, finalmente, el artículo 38 de la Constitución de 1958 plasmó la disposición contraria, en el sentido de que el gobierno podía pedir autorización al parlamento para expedir decretos que por lo general corresponden al dominio de la ley.

En el ámbito parlamentario mexicano, la ley tercera de la Constitución de 1836, explicaba en su artículo 43, la diferencia entre la ley y el decreto que aparecen diferenciados en el artículo 70 de

la vigente Constitución. Según la constitución centralista referida, ley corresponde a los actos del Congreso que versen sobre materias de interés común y que están dentro de sus atribuciones; mientras que decreto corresponde también a un acto del legislador, aunque se utiliza el término para actos administrativos y como sinónimo de decisión en el ámbito judicial, de carácter concreto, determinado a ámbitos de aplicación específicos en el tiempo, en el espacio o en los sujetos.

Proceso Legislativo.- Ley es el acto normativo creado según el procedimiento establecido en la Constitución, con las formalidades por ella prescritas y en la que, para las leyes federales, intervienen las Cámaras del Congreso y el Presidente de la República mientras que, para las leyes locales, participan las legislaturas de las entidades federativas y el Ejecutivo Estatal.

Principio de reserva de la Ley.- Según el principio de reserva de la ley, sólo pueden ser contenidos en las leyes los siguientes rubros:

- *La regulación de una libertad;*
- *la creación de delitos y sus penas;*
- *el establecimiento de impuestos y contribuciones; y*
- *la creación de una jurisdicción o de órganos jurisdiccionales.*

Por su parte, el decreto puede ser un acto de los poderes ejecutivos propios, como los decretos promulgatorios de ley, o los decretos que contienen reglamentos; o un acto de las cámaras del Poder Legislativo en uso de sus facultades exclusivas, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de Diputados o el decreto ratificando un Tratado Internacional por parte del Senado.

Facultad reglamentaria del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa.- En el orden jurídico sinaloense, la regulación del acto administrativo estatal, se encuentran en primer lugar las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado de Sinaloa relativas a la Administración Pública así como la Ley Orgánica de la Administración Pública y sus Reglamentos, con lo cual el sustento jurídico de este acto resulta ser muy amplio.

Así lo establecen las fracciones I y XIV del artículo 65 y Artículo 72 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa

De lo anterior se obtiene que si bien es cierto que, con sustento en la doctrina, la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la fracción I del artículo 65 constitucional, también resulta que este poder tiene facultades reglamentarias establecidas en otras disposiciones como lo son la fracción XIV del mismo artículo y el artículo 72 citado.

Ante la diversidad de facultades reglamentarias es de suponerse que la contenida en la fracción I del artículo 65 es de un carácter general pero que, ante la necesidad de proporcionar un claro apoyo jurídico a la responsabilidad del ejecutivo para llevar adelante la administración pública es como se ha establecido, de manera expresa, la facultad del Titular del Poder Ejecutivo para que mediante el reglamento y disposiciones generales se constituyan las dependencias que integran la Administración Pública Estatal o Paraestatal.

Con base en lo anterior se tienen elementos para poder determinar que algunas de las facultades del ejecutivo estatal resultan ser claramente de naturaleza administrativa y otras de carácter jurisdiccional, entendidas éstas últimas como aquellas que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar una actividad determinada.

A este respecto sería conveniente determinar la naturaleza de la jurisdicción administrativa establecida en la Constitución Local, en su artículo 109 bis.

Es decir, el Constituyente Sinaloense ha instituido la jurisdicción administrativa para conocer de controversias, lo cual en sí es un campo del acto judicial, pero determinándola a la legalidad, interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones administrativas.

Desde luego que lo anterior resulta un campo de estudio que rebasa con mucho las pretensiones del presente y sin embargo, como adelante se verá, el Ejecutivo del Estado debió haber tenido algunos argumentos para excluir expresamente a esta actividad del Reglamento Orgánico para la Administración Pública Estatal, al igual que lo hizo para lo laboral, aprobado en fecha reciente.

Otra atribución - para muchos entendida como una obligación- que destaca, desde el origen del ejecutivo estatal, es la que ya establecía la fracción XVI del artículo 138 de la Constitución de 1825 y en la que se mencionaba que debía *presentar anualmente al congreso para su aprobación, el presupuesto general de gastos del estado, con las reflexiones y explicaciones que le parezcan convenientes a la economía y buen orden de aquellos*, disposición que ya disponía un carácter administrativo para este poder y que en la constitución actual se establece en la fracción VI del artículo 65, para *Presentar al Congreso del Estado, antes del día cinco de diciembre de cada año, el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el años siguiente*.

Organización y Funcionamiento.-La organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Estatal, en su función de poder admi-

nistrativo, se establece en la Constitución Local en los artículos comprendidos del 66 al 72.

En la sección I, del capítulo relativo al poder ejecutivo, con denominación DEL DESPACHO DEL PODER EJECUTIVO se regula la administración pública del estado, señalándose que ésta será Estatal y Paraestatal.

Para la administración estatal se crea una estructura administrativa, a partir de un Secretario de Gobierno, cuyo antecedente se remonta a la figura del Secretario del Despacho de Gobierno al que la Constitución de 1831 hace referencia en su artículo 84 en los términos siguientes:

Para el despacho general de los asuntos, tendrá el Gobernador un Secretario que se titulará Secretario del Despacho de Gobierno.

figura jurídica que, tomando elementos mas bien propios de un sistema parlamentario, disponía en el artículo 86 de esta Constitución que « Todas las órdenes y decretos del Gobierno, deberán firmarse por el Secretario del Despacho, sin cuyo requisito no serán obedecidas» a la vez que en el artículo 87 se expresaba: «El Secretario de Gobierno es responsable de las órdenes y decretos que autorice, contrarias a esta constitución y leyes. Puede ser removido por el Gobernador, con dictamen de su Consejero.»

La Constitución actual, en su artículo 69, recoge el sentir de las disposiciones antes mencionadas en los términos siguientes:

Para ser válidos los decretos, reglamentos y acuerdos del Gobernador, deberán estar firmados por éste y por el Secretario encargado del ramo a que el asunto corresponda, de los

que serán solidariamente responsables.

El interés del Constituyente por plasmar en la Constitución disposiciones como las anteriores requieren de una revisión integral a la luz de la facultad de libre nombramiento y remoción que el Ejecutivo ejerce en la designación de los servidores públicos que, con la denominación de Secretarios, integran a la administración pública estatal.

3.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y su Reglamento.

El artículo 66 de la constitución local, con relación a la organización y funcionamiento de la administración pública, expresa en su párrafo segundo, que será: « La Estatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado, su reglamento y demás reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Gobernador del Estado para constitución y funcionamiento de las entidades que la integren.»

En cumplimiento a lo anterior el Congreso del Estado aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, misma que fue publicada en el periódico oficial «El Estado de Sinaloa» de fecha 5 de Enero de 1981, abrogándose la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del 31 de Julio de 1973 a la que a su vez había abrogado la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de Secretaria General de Gobierno, de Tesorería General del Estado y la Ley para la Creación del Consejo Estatal de Desarrollo Económico del Estado, de fechas 27 de diciembre de 1950, del 22 de enero de 1963, del 14 de mayo de 1963 y 18 de marzo de 1969, antecedentes inmediatos de la Ley

Orgánica de la Administración Pública.

Por su parte, con sustento en la facultad reglamentaria que la constitución otorga al poder ejecutivo y, muy expresamente para reglamentar a las Secretarías y demás organismos y dependencias de la administración pública estatal o paraestatal que se establece en el artículo 72 de la constitución local, así como en los artículos, 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la estructura y organización del Poder Ejecutivo, se ha ido integrando con las Secretarías y entidades administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se han establecido en los Reglamentos y demás disposiciones expedidas por el Gobernador Constitucional en su calidad de depositario de este poder.

De esta manera, con la finalidad de adecuar a la Administración Pública a sus planes y programas, los responsables del poder ejecutivo estatal, han realizado diversidad de modificaciones a la reglamentación que rige para la materia.

En este contexto, el Gobernador Constitucional para el período 1999-2004, Juan S. Millán Lizárraga, publicó en el Periódico Oficial «El Estado de Sinaloa» el 15 de Octubre de 1999 el Decreto que contiene el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa, abrogando el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, de fecha 5 de enero de 1981, publicado en el Periódico Oficial número 5 bis del día 12 del mismo mes y año así como sus reformas y adiciones publicadas en este mismo medio.

Mencionándose, en el artículo 1o. del Reglamento actual, que

El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública

del Estado de Sinaloa, en lo que se refiere a la constitución, organización y funcionamiento de la administración pública estatal.

Son de destacarse, entre otros rubros regulados, aspectos trascendentes para la administración estatal como lo es la de excluir de su observancia, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, a los Tribunales de los Contencioso Administrativo y Local de Conciliación y Arbitraje; así como el establecimiento de los Gabinetes Colegiado, Sectoriales y Ampliado.

Sin embargo, haciéndose mención en este artículo 1o. en términos amplios a la administración pública estatal y de manera expresa en el artículo 4o., que cuando se haga referencia a la administración pública, se entenderá hecha a la administración pública estatal y paraestatal, el Reglamento se extiende en cuanto a la primera y deja espacios abiertos para la segunda.

De conformidad con el artículo 15 del Reglamento en comento, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con las siguientes secretarías:

- Secretaría General de Gobierno;
- Secretaría de Administración y Finanzas;
- Secretaría de Planeación y Desarrollo;
- Secretaría de Educación Pública y Cultura;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca;
- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Desarrollo Económico;
- Secretaría de Salud; y
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento, se hace mención a que la Procuraduría General de Justicia del Estado forma parte de la administración pública estatal.

Por lo que hace al artículo 44, en éste se dispone que el Ejecutivo del Estado contará con las siguientes entidades administrativas:

- La Secretaría Particular del Gobernador del Estado;
- La Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado;
- La Coordinación General de Comunicación Social;
- La Coordinación de Desarrollo Tecnológico;
- La Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal; y
- Las demás que establezcan las leyes, decretos y las que cree el Ejecutivo Estatal.

Con sustento en esta última disposición resultará congruente que, en el artículo 60, se haga referencia a que el Poder Ejecutivo contará, además con las entidades administrativas que se relacionan a continuación:

- La Presidencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado;
- El Cuerpo de Defensores de Oficio;
- La Comisión Constructora de Sinaloa; y

- Las demás que establezcan las leyes, decretos y las que cree el Ejecutivo Estatal.

Así, a la fecha el responsable actual del Ejecutivo Estatal ha creado varias dependencias, entre otras, el Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos, el Instituto Sinaloense de Desarrollo Social, el Instituto Sinaloense de Acuacultura, y el Instituto Sinaloense de la Mujer.

En conclusión, con la aprobación, abrogación o derogación de leyes orgánicas por el legislativo y con el reiterado ejercicio de las facultades reglamentarias del poder ejecutivo, se ha ido transformando a la administración pública estatal en el estado de Sinaloa, y el resultado de ello merecería en sí un estudio por separado para contar con elementos que permitan determinar las ventajas y desventajas de dichas facultades.

3.2. Otras instituciones del Ejecutivo Estatal

Del Ministerio Público.- Otras instituciones, no menos importantes sino trascendentales para la organización y funcionamiento de la administración pública, en especial en el campo de la procuración de justicia, es la institución del Ministerio Público.

Los principios que rigen para esta institución han sido receptados con la modificaciones realizadas, en el año de 1998, al artículo 73 de la Constitución Local, para determinar con claridad que actuará:

- a) de buena fe y con autonomía técnica para realizar sus funciones;

b) regida por unidad de actuaciones, legalidad, protección a la sociedad; y

c) con eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La citada reforma de 1998, en esta materia también considero a los artículos 74,75,76 y 77, destacándose de entre éstas lo relativo al nombramiento del Procurador General de Justicia, el cual designado por el titular del Ejecutivo Estatal deberá ser ratificado por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, según corresponda.

De la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.- La protección a los derechos humanos ha adquirido rango constitucional con la adición del artículo 77 bis, realizada desde el año de 1993, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Ha sido con sustento en esta adición como se ha establecido la Comisión Estatal de Derechos Humanos para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado o de los Municipios, con excepción de los del Poder Judicial del Estado, violatorios de los derechos humanos.

Este organismo, según lo establece el artículo 77 bis citado, formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas antes las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.- Con fecha 7 de Abril de 1993, en el periódico Oficial «El Estado de

Sinaloa», se publicó el Decreto No. 51 mediante el cual se aprobó la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa.

Es así como, en el artículo 1o. de esta Ley, se expresa que la misma «tiene como objeto crear la Comisión Estatal de Derechos Humanos de la Entidad y establecer las bases y procedimientos a que se sujetará su funcionamiento.»

Así mismo, conforme el artículo 6o. del ordenamiento citado, se dispone que la Comisión Estatal se integra por:

- *Un Presidente;*
- *Una Secretaría Ejecutiva;*
- *Un Visitador General;*
- *Visitadores de Zona;*
- *Visitadores adjuntos; y*
- *Personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.*

y para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

El Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de carácter plural, lo integran el Presidente de la misma, quien lo será también del Consejo y diez personas que gocen de reconocido prestigio.

Por la trascendencia de las funciones a desarrollar, tanto por el Presidente como por los Consejeros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el nombramiento para el ejercicio de estos cargos, por disposición de la ley, son realizados mediante propuestas del Poder Ejecutivo puestas a la aprobación del Poder Legislativo.

Así, el nombramiento para el cargo de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es resultado de una terna y conforme lo establece el artículo 10o. de su Ley, el Presidente de la Comisión Estatal puede ser nombrado por el Congreso del Estado, o por la Diputación Permanente en su caso, ante quien rendirá la protesta del cargo y en el cual durará cinco años, pudiendo ser redesignado para un nuevo período.

De la Hacienda Pública.-El actual contenido de los artículos 80, 81, 83, 84, 85 y 86 de la Constitución Local, son el sustento constitucional para la regulación de la Hacienda Pública, entendida ésta como los derechos, bienes y valores que el estado y sus órganos requieren para la debida realización y cumplimiento de sus funciones

Por la relación que guarda la Hacienda Pública con la obligación de los sinaloenses, de contribuir a los gastos públicos en la forma que las leyes lo dispongan, en el contenido del artículo 80 se enuncia como está constituida - bienes muebles e inmuebles, comprendidos en su patrimonio, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y participaciones-, con la finalidad de dar una seguridad jurídica en lo que a ésta respecta.

En relación a lo anterior dispone el artículo 85 que Ningún impuesto podrá establecerse si no se destina a los gastos públicos y ningún pago podrá hacerse por las oficinas fiscales sin estar expresamente autorizado por el Presupuesto de Egresos del Estado. *Ningún impuesto podrá ser rematado. Ningún gasto con cargo a partidas extraordinarias será cubierto por las oficinas fiscales, sin orden fir-*

mada por el Gobernador y por el Secretario del Ramo.

Las políticas en materia fiscal y su administración, por su naturaleza, le corresponden originariamente al Gobernador del Estado pero, pudiéndola delegar, el servidor público que tenga a su cargo el manejo de la Hacienda Pública deberá hacerlo mediante el otorgamiento de la caución correspondiente.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos

Es en la Ley de Ingresos donde se expresan los conceptos y cantidades que el Estado estima percibir para un ejercicio fiscal correspondiente a un año fiscal mencionándose en esta Ley, entre otros conceptos, a los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, mientras que, en el Presupuesto de Egresos, cuya finalidad es que el ejercicio y control del gasto público se realice conforme a las disposiciones que éste señala se establecen erogaciones previstas para los poderes públicos y las dependencias y entidades de la administración pública

Así, en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, para la federación, están considerados los montos y cantidades en que se divide el presupuesto y que son destinados a las diferentes, inversión física y financiera hasta las participaciones de los Estados y los Municipios.

Dicha ley es redactada de acuerdo a los programas que son presentados por los organismos descentralizados y las paraestatales, así como también por las mismas Secretarías de Estado, tomando en cuenta en forma fundamental, la situación económica del país.

La facultad tributaria de la federación, siendo una facultad que también es realizada por las entidades federativas, su competencia se establece en las fracciones VII y XXIX del artículo 73 Constitucional que respectivamente disponen la facultad para imponer las

contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, para establecer contribuciones sobre comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.

Así mismo, contribuciones especiales sobre:

- a) Energía eléctrica
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo
- d) Cerrillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal y
- g) Producción y consumo cerveza.

La misma fracción previene que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Además de estas esferas de tributación que señala la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional también existe la exclusividad legislativa en favor del Congreso de la Unión, cuando las fuentes gravables sean actividades económicas sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear materias que la fracción X de dicho precepto considera normables por leyes federales aunque no desde en punto de vista tributario.

Además, cuando opera la concurrencia legislativa entre la federación y los Estados sobre cualquier actividad o fuente económica

distinta de las enumeradas, las entidades federativas deben tener en consideración también las prohibiciones a que se refieren los artículos 117 y 118 de la Constitución en relación con actos específicos que puedan incidir en los ámbitos donde es factible la legislación concurrente.

El Presupuesto como instrumento político económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo.

Como su nombre lo indica el Presupuesto de Gastos importa el conjunto de erogaciones de diversa naturaleza que anualmente deben de hacer la Federación y los Estados para el sostenimiento y funcionamiento de todos los órganos descentralizados y centralizados a través de los cuales se atienden los múltiples ramos de la administración pública Federal o Estatal, incumbiendo su elaboración al Presidente de la República o, en su caso, al Gobernador del Estado. Ese conjunto de erogaciones se traduce en Partidas específicas para cada uno de dichos ramos, de cuya índole se deriva su carácter concreto y pudiéramos decir, cáustico, pues debe prever particularmente el motivo de los Gastos según se refieren los artículos 126 de la Constitución Federal y 85 de la Constitución Estatal, donde se ordena que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto. Consiguientemente, la aprobación de este que compete exclusivamente a la Cámara de Diputados no puede implicar un acto materialmente Legislativo, ya que se manifiesta adhesión expresa que este órgano emite respecto de cada uno de los renglones o Partidas presupuestales y sin perjuicio de que en el desempeño de la concebida facultad la rechace o modifique. Por ende, la aprobación del Presupuesto anual de Gastos no se traduce en una Ley, sino en un decreto, que es la firma de los actos administrativos.

Origen del impuesto.->Impuesto- Carga o fardo que se nos impone. Contra nuestra voluntad. Como el peso de la Ley. Como la muerte, que acaso no deseamos pero no nos es imposible evitar».

En la Castilla medieval hubo dos palabras árabes que indicaban los impuestos: almojarifazgo y alcabala. Una era el impuesto exterior, otra designaba las aduanas internas. Pero había el diezmo para la iglesia y el quinto real (!el 20% al rey!).

El tributo fue, en sus orígenes lejanos en Roma, una forma de distribuir la riqueza entre las tribus que constituían el pueblo de Roma; príncipes, reyes y papas se aprovecharon de esta vieja costumbre y establecieron toda clase de impuestos. Sin embargo, por debajo de todo, subsiste el principio: **EL IMPUESTO DEBE SER EQUITATIVO Y PROPORCIONAL.**

Se trata en el fondo, de un pacto de reciprocidad, es decir, ese pacto en el derecho se conoce con el nombre de «do ut des», doy y me das. Pago impuestos y exijo, a cambio, un servicio. Al pagar, me hago responsable.

El tributo nos viene desde la antigüedad los mesoamericanos establecieron el tequi, el trabajo forzado que se imponía a las tribus vencidas, en cierta época del año, para rendir un servicio para la tribu dominante.

Así, de ese modo, se construyeron los templos y las pirámides en México como en Egipto.

Con todo esto, la nación del tributo, incluso como una forma de reparto o mejor aún, de la distribución justa de la riqueza, está entre las tribus del pueblo romano.

Hoy, cuando la riqueza social crece, se trata igualmente de que el impuesto sea un claro instrumento de justicia; entre las partes de nuestro pueblo. Debe generar la corresponsabilidad.

El origen del parlamento moderno se encuentra íntimamente ligado al asunto de los dineros público. Surge en Inglaterra (s. XVII) como una institución capaz de limitar la arbitrariedad que caracterizó a la casa de los Estuardos en la recaudación y el uso de los recursos fiscales y crediticios. Desde entonces la función más importante del parlamento ha sido precisamente la de determinar cuanto debe de gastar el Gobierno y como debe financiarse el gasto. Es decir, su función primera es la de definir el Presupuesto. En este sentido, en un sistema Jurídico como él nuestro debe entenderse como «un acto de autorización del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para efectuar Gastos y realizar Ingresos, un acto también de limitación jurídica para la administración ya que los Créditos que reconoce no pueden ser rebasados».

El México, como en casi todos los Estados modernos, el Presupuesto esta dividido en dos grandes cuerpos: La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Sin embargo, en la realidad ambas deben confirmar un todo que prevea el equilibrio financiero. La Constitución de 1917 define al Presupuesto como un instrumento Ejecutivo, ya que es este poder, y no el Poder Legislativo, quien lo elabora. Sin embargo, el Congreso de la Unión tiene la facultad de discutir y aprobar año con año la Ley de Ingresos mientras que sólo a la Cámara de Diputados compete aprobar el Presupuesto de Egresos. En el estado de Sinaloa, con un Congreso unicameral, la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se realiza en un mismo acto legislativo.

En el caso de la federación, la división de atribuciones entre ambas Cámaras propuesta por la Constitución marca las pautas para

discutir las diferencias formales y materiales que existen entre la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Sin discusión alguna, al Poder Legislativo le corresponde dictaminar como se financiara el gasto público y, particularmente, cuales serán las obligaciones tributarias de los ciudadanos. Por ello, para defender los intereses de sus representados, tanto los Senadores como los Diputados interviene en la definición de los impuestos. Por su parte, la Cámara de Diputados tiene la misión de sancionar y aprobar el Presupuesto de Egresos, cuidando, por una parte, que este se encuentre en equilibrio con los Ingresos y, por la otra, que respete principios como al equidad, la estabilidad y el crecimiento económico.

A través de estos arreglos institucionales establecido por nuestra carta magna se garantiza que ambos cuerpos Jurídicos- los Ingresos y los Egresos - formen un todo armónico, que las contribuciones no sean arbitrarias, y que el equilibrio, la equidad, y la estabilidad financiera de la Federación sean mantenidas.

Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.- Una forma como ésto se lleva a cabo se expresa en el Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, en su artículo 19, establece erogaciones previstas para el Ramo 33, denominado Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a la vez que los distribuye en Fondos de la siguiente manera:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal

- Fondo de Aportaciones Múltiples

Así mismo, en el artículo en comento, se expresa que:

El ejercicio de las erogaciones establecidas para cada uno de los fondos deberá apegarse a la distribución, condiciones y términos que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal;

No podrán aplicarse para cubrir otras erogaciones con fines distintos.

La administración de los recursos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría deberá coordinarse, en su caso, con las respectivas Secretarías en cuyo sector se distribuyen las aportaciones federales, para llevar el seguimiento de dichos recursos.

La cantidad determinada, y que se incluye en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, tiene la finalidad de promover la equidad de los servicios entre las entidades federativas.

Con el Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social las obras, acciones sociales básicas y las inversiones que de este fondo se destinen por estados y municipios, serán acciones compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

Con el Fondo de Aportaciones Múltiples se deban destinar sus recursos a programas que proporcionen exclusivamente desayunos escolares, apoyos alimentarios y asistencia social a la población en pobreza, en desamparo y a la construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de los niveles de educación básica y superior, en su modalidad universitaria.

Los recursos que integran los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social, de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y de Aportaciones Múltiples, se distribuyan conforme a lo dispuesto en el tomo que corresponda al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

La realización de inspección y vigilancia del ejercicio del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus atribuciones, se llevará a cabo por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con relación a lo anterior existe la disponibilidad para celebración de Convenios, entre la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y las legislaturas locales, para coordinarse en el seguimiento y evaluación del ejercicio de recursos.

La celebración de estos convenios a través de sus respectivos órganos técnicos de vigilancia tiene por objeto coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los recursos que se reasignen y

los correspondientes a las aportaciones federales a que se refiere el artículo 19 de este Decreto, a través de mecanismos de información que faciliten la evaluación de los resultados, permitan incorporar éstos en las cuentas públicas respectivas y promuevan la rendición transparente y oportuna de cuentas, de acuerdo a la estructura programática estatal y a los indicadores de desempeño convenidos.

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- Una vez aprobados los Decretos con las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de la federación correspondiente, en materia tributaria, existen contribuciones exclusivas de la federación y los municipios establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pero también existe una concurrencia de competencia fiscal entre la Federación y los Estados.

Esta concurrencia, declarada constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, provocaba una doble tributación por lo que resultaba recomendable, a nombre de un política fiscal justa, celebrar un convenio que lo evitara.

Así, surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como un instrumento para armonizar las facultades y relaciones fiscales entre la Federación y los Estados en aquellas competencia impositiva coincidente y que no era exclusiva de la primera.

La coordinación fiscal, entre sus fines, tiene el de cumplir con el mandato establecido en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal, a fin de que la Federación participe a las entidades federativas del rendimiento de las contribuciones especiales ahí mencionadas.

Ley de Coordinación Fiscal.- Con la regulación de los Fondos de Aportaciones Federales, Ramo 33, en el artículo 19 del Decreto que aprueba el Presupuesto de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, se dispone que:

«El ejercicio de las erogaciones establecidas para cada uno de los fondos deberá apegarse a la distribución, condiciones y términos que establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal»

por lo cual, con fecha 29 de Diciembre de 1997, en el Diario Oficial de la Federación, de publicó el Decreto mediante el cual se reforma y adiciona con este capítulo a la citada Ley.

En esta adición, cuyo contenido lo representan los artículos del 25 al 42, se establece que con independencia de lo establecido en los capítulos I al IV de la Ley de Coordinación Fiscal respecto de la participación de los Estados, Municipios y Distrito Federal en la recaudación federal participable, los Fondos de Aportaciones Federales:

Se constituirán en beneficio de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios con cargo a recursos de la Federación; y

Se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán conforme a lo dispuesto por el capítulo V adicionado a esta Ley.

En cumplimiento a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, en los Acuerdos respectivos se establecen bases para el Programa Institucional, la difusión del ejercicio de los recursos.

Así mismo, en el citado Acuerdo, se establece la facultad para que el Consejo de Desarrollo Municipal pueda considerar proyecto prioritarios.

En sustento a todo lo anteriormente desarrollado puede afirmarse que el presupuesto es quizás el instrumento más poderoso de un Gobierno. En México los viejos y los nuevos actores políticos saben que en él se plasman las prioridades de una administración. Y que en el ejercicio del gasto público se fundan la gobernabilidad.

Si un Gobierno no gasta correctamente, su gestión es vista por el electorado como inadecuada.

En un régimen democrático, un presupuesto mal ejercido frecuentemente cuesta el poder en las elecciones.

Es por eso que existe tanta análisis y reflexión respecto a la aprobación del presupuesto.

El proceso presupuestal consta de varias etapas, y en cada una de ellas se enfrentan los intereses de distintos actores políticos.

En la primera etapa, el Presidente o, en su caso, el Gobernador del Estado propone una iniciativa de Ley de Egresos a la Cámara de Diputados.

En la segunda etapa, la iniciativa se envía directamente a la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados.

Esta comisión tiene derecho a hacer cuantas modificaciones quiera, siempre y cuando éstas sean aprobadas por una mayoría de sus miembros.

En la tercera etapa, el pleno de la Cámara de Diputados discute el dictamen de la Comisión. Aunque el pleno puede realizar modificaciones al dictamen, los cambios sugeridos en el pleno por los legisladores deben nuevamente enviarse a la Comisión. Una vez que esta instancia integra las modificaciones sugeridas, el dictamen del presupuesto se somete otra vez al voto del pleno.

En el caso de la federación el Senado no puede poner traba alguna a la decisión mayoritaria de la Cámara baja; por Ley está incapacitado para aprobar el gasto.

La última etapa consiste en el ejercicio del gasto en sí mismo.

De la Jurisdicción Administrativa. No obstante establecerse en la Constitución un capítulo aparte para el artículo 109 Bis, por su ubicación en la secuencia numeral de los artículos constitucionales, después de las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento del poder judicial estatal, provoca una crítica a la sistemática legislativa con que se realizó esta ubicación, además de los encontrados comentarios en torno a la naturaleza de los órganos que se instituyen con esta adición.

En estas condiciones, por lo expresamente mencionado en el artículo, se ha dicho que los Tribunales Administrativos que se crean para ejercer esta jurisdicción se consideran parte de poder ejecutivo y por lo tanto las disposiciones del artículo 109 bis debieran estar en el contexto de las disposiciones para este poder y no de otro poder.

Llama la atención también que el Ejecutivo, de manera muy expresa lo haya excluido del Reglamento para la Administración Pública Estatal. Esto último pudiera tener como lógica respuesta el que los Tribunales encargados de la jurisdicción administrativa se rigen por sus propias normas de organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones, lo cual

no sucede con todas las dependencias que conforman la administración pública estatal.

Por nuestra parte, como ya reiteradamente hemos hecho alusión a criterios doctrinales en cuanto que la denominación de un órgano no necesariamente debe corresponder siempre a su función o viceversa, con sustento en el artículo en comento estimamos que los Tribunales Administrativos siendo de naturaleza administrativa lo que determina su actuación es la característica de autonomía con que lo ha instituido el Constituyente.